



A NOVA SISTEMÁTICA DO REGISTRO DE AGROTÓXICOS E O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: QUAIS INTERRELAÇÕES?

THE NEW SYSTEM FOR PESTICIDE REGISTRATION AND THE NATIONAL FOOD AND NUTRITIONAL SECURITY SYSTEM: WHAT INTERRELATIONS?

FELIPE FRANZ WIENKE* | ISABELA PEIXER GALM BERNARDES** | ELORA ELOI R. RIOS DOS REIS***

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar os impactos das novas diretrizes de registro de agrotóxicos estabelecidas pela Lei n. 14.785/2023 para o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SI-SAN). Inicialmente, é apresentado o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro e sua relação com o Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequada. Em seguida, discute-se a produção de alimentos e o uso de agrotóxicos na dinâmica produtiva brasileira. Por fim, é realizada uma análise comparativa sobre a Lei 7.802/1989 e a Lei 14.785/2023, destacando as principais alterações introduzidas no processo de registro, seus impactos e suas implicações para o controle de agrotóxicos no contexto apresentado. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica, complementada por uma pesquisa documental das legislações pertinentes. Conclui-se que a flexibilização promovida pela nova lei pode ser refletida no sistema de registro, caracterizando um retrocesso em perspectiva socioambiental para a Segurança Alimentar e Nutricional.

Palavras-chave: Direito Humano à Alimentação; Segurança Alimentar e Nutricional; Registro de Agrotóxicos; Lei Federal n. 14.785/2023; Regulação ambiental

ABSTRACT

This article aims to analyze the impacts of the pesticide registration guidelines established by Law N. 14,785/2023 on the Brazilian National System of Food and Nutritional Security. Initially, it presents the concept of Food and Nutritional Security, its inclusion in the legal framework, and its relation with the Human Right to Adequate Food and Nutrition. Subsequently, it discusses the production of food and the use of pesticides in Brazil's productive dynamics. Finally, a comparative analysis is conducted between Law N. 7,802/1989 and Law N. 14,785/2023, highlighting the main changes introduced in the registration process, their impacts, and their implications for pesticide control in the outlined context. It is concluded that the relaxation promoted by the new law may lead to a loosening of the registration system, representing a setback from a socio-environmental perspective for food and nutritional security.

Keywords: Human Right to Adequate Food; Food and Nutritional Security; Pesticide Registration; Law N. 14,785/2023; Environmental Regulation.

*Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
Professor da Universidade Federal do Rio Grande (FURG).
felipefw@gmail.com

**Mestre em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG).
isabelagalm@gmail.com

***Mestranda em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG).
eloraeloi@gmail.com

Recebido em: 24-06-2025 | Aprovado em: 21-05-2026



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 A EMERGÊNCIA DA NOÇÃO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO; 2 A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL E OS IMPACTOS DO USO DE AGROTÓXICOS NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL; 3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEI 7.802/1989 E A LEI 14.785/2023; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é reconhecida como direito social, integrante do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequada (DHANA), e constitui eixo central de políticas públicas nacionais voltadas à garantia do acesso a alimentos. Sua efetivação, no entanto, enfrenta desafios, uma vez que se relaciona diretamente ao modelo de produção agrícola e aos instrumentos regulatórios que disciplinam o uso de agrotóxicos. Nesse contexto, as alterações promovidas pela Lei n. 14.785/2023 no sistema de registro dessas substâncias suscitam debates acerca de seus impactos sobre os objetivos da SAN. Isso porque esses ativos contribuem para a degradação ambiental e apresentam riscos à saúde humana, o que reforça a relevância dos debates sobre seus impactos, especialmente considerando que o Brasil figura entre os maiores consumidores dessas substâncias no mundo¹, p. 8. Assim, o presente trabalho analisa a relação entre a nova sistemática de registro de agrotóxicos e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a partir da investigação do marco jurídico aplicável, do modelo produtivo agrícola e das transformações normativas introduzidas pela nova norma.

A legislação, nesse contexto, possui importante papel regulatório, devendo estabelecer diretrizes para o desenvolvimento agrícola em conformidade com a proteção socioambiental. A Lei 7.802/1989 foi um marco para o setor, determinando critérios estruturados para o registro de agrotóxicos, que é o principal instrumento de controle dessas substâncias. No entanto, este procedimento foi modificado significativamente com a promulgação da Lei 14.785/2023, que flexibilizou estes parâmetros. A reconfiguração regulatória, dessa forma, evidencia um cenário de tensão entre o desenvolvimento da produção agrícola e a necessidade de observância de critérios rigorosos de proteção à saúde humana e ao meio ambiente, que são elementos indissociáveis da SAN. Coloca-se, portanto, em questão a compatibilidade entre a flexibilização dos mecanismos de controle e os compromissos jurídicos assumidos pelo Estado brasileiro em matéria de direito à alimentação adequada e à proteção socioambiental.

Nesse sentido, esta pesquisa apresenta o seguinte problema: as diretrizes do registro de agrotóxicos estabelecidas pela Lei n. 14.785/2023 comprometem os objetivos de segurança alimentar e nutricional do Brasil? A hipótese de pesquisa oferece uma resposta positiva, uma vez que as novas diretrizes regulatórias, ao flexibilizarem os critérios de aprovação e uso de novos produtos, prejudicam a operacionalidade do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Assim, o objetivo geral pretendido é analisar os impactos das diretrizes de registro de agrotóxicos estabelecidas pela Lei n. 14.785/2023 sobre a segurança alimentar no

¹ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). Pesticides use and trade 1990–2021. FAOSTAT Analytical Brief 70. Rome, 2023. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/222f250c-3764-401b-98c7-f52a699dd65c/content>. Acesso em: 3 set. 2024.

Brasil.

No que concerne à metodologia, a pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica de caráter narrativo e análise documental da legislação pertinente. A revisão bibliográfica foi realizada a partir da consulta a obras doutrinárias, artigos científicos e publicações especializadas nas áreas de Direito Ambiental e Segurança Alimentar e Nutricional, selecionadas de forma não sistemática, em razão de sua relevância teórica e aderência ao objeto da pesquisa. Não se adotou recorte temporal rígido, privilegiando-se trabalhos fundamentais para a compreensão da evolução do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e do regime jurídico dos agrotóxicos no Brasil. A ausência de um protocolo formal de análise justifica-se pela natureza interpretativa da pesquisa, orientada pela identificação de alterações normativas e pela avaliação de suas implicações para a SAN.

Dessa forma, estrutura-se o texto em três seções. Na primeira, apresenta-se o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e como ele se insere no ordenamento jurídico brasileiro. Na segunda, analisa-se o modelo de produção de alimentos e o uso de agrotóxicos no Brasil, abordando os riscos para a saúde pública e o meio ambiente, assim como sua relação com a Segurança Alimentar e Nutricional. Na terceira, realiza-se uma análise comparativa entre a Lei 7.802/1989 e a Lei 14.785/2023, destacando as principais alterações introduzidas no processo de registro, seus impactos e suas implicações para o controle de agrotóxicos no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional.

Assim, entendendo que para compreender os impactos das alterações promovidas no sistema de registro de agrotóxicos sobre a SAN é necessário delimitar o conteúdo e o alcance desse conceito no plano jurídico, passa-se à análise da formação da noção de SAN, com destaque para seus fundamentos e dimensões.

1 A EMERGÊNCIA DA NOÇÃO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O conceito de SAN passou por um processo de ampliação progressiva, acompanhando transformações nos debates internacionais sobre alimentação, desenvolvimento e direitos humanos. Inicialmente centrado na disponibilidade de alimentos, esse conceito incorporou, ao longo do tempo, dimensões relacionadas ao acesso, à qualidade, à estabilidade e aos aspectos nutricionais da alimentação. Nesse contexto, a compreensão contemporânea da SAN resulta de sucessivas contribuições de organismos internacionais e da evolução de seus marcos conceituais. Assim, para delimitar seu conteúdo e alcance, examina-se, inicialmente, a evolução histórica do conceito no plano internacional, para, em seguida, analisar seus elementos estruturantes e suas dimensões fundamentais no contexto brasileiro.

Em sua concepção tradicional, cunhada em 1974 na Cúpula Mundial de Alimentação, o conceito de Segurança Alimentar referia-se apenas à quantidade e ao acesso aos alimentos².

² UNITED NATIONS (UN). Report of the World Food Conference. Rome, 1975. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/701143?v=pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

p. 7. A atenção a este acesso, seja ele físico ou econômico, pelas pessoas vulneráveis foi incorporada apenas em 1983, pela FAO³, p. 8. O viés da estabilidade foi introduzido pelo Banco Mundial em 1986, e distinguiu a insegurança alimentar crônica e a insegurança alimentar transitória⁴, p. 13. Em 1996, esta definição foi refinada na Cúpula Mundial de Alimentação⁵, adicionando as noções de alimentos seguros e nutritivos, além das preferências alimentares.

O conceito estabilizou-se em 2001 com relatório da FAO *O Estado da Insegurança Alimentar*, sendo caracterizado pelo acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, de modo que todas as pessoas, em todos os momentos, possam atender suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável. Assim, entende-se que possui quatro pilares, sendo eles disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade, com a dimensão nutricional sendo parte essencial desse conceito⁶, p. 49.

Essa evolução demonstra que o conceito de SAN deixa de estar vinculado exclusivamente à disponibilidade de alimentos para assumir contornos normativos mais amplos, incorporando dimensões qualitativas e sociais. Sob essa perspectiva, observa-se a transição de um conceito técnico para um parâmetro orientador de políticas públicas e, posteriormente, de direitos.

Entende-se, portanto, que a disponibilidade compreende a quantidade de alimentos disponíveis para a população, abrangendo tanto a sua produção quanto a sua distribuição. O acesso relaciona-se à capacidade de obtenção dos alimentos pelos indivíduos, considerando fatores econômicos e sociais. Já a utilização, inclui aspectos nutricionais e de preparação, isto é, como os alimentos serão consumidos e sua qualidade. Em se tratando da estabilidade, refere-se à constância na disponibilidade, acesso e utilização dos alimentos. Assim, tem-se que a identificação desses pilares permite compreender a SAN como estrutura multidimensional, cuja efetivação depende da atuação coordenada de diferentes setores estatais.

Nesse sentido, é possível afirmar que o conceito de Segurança Alimentar possui duas dimensões: a alimentar e a nutricional. A dimensão alimentar se refere especialmente aos pilares da distribuição e da estabilidade, uma vez que abrange a produção e a disponibilidade de alimentos, de forma que sejam suficientes para atender à demanda de forma estável e contínua. No ponto em análise, destaca-se também a promoção da autossuficiência nacional na produção de alimentos básicos e a sua sustentabilidade, seja ela agroecológica, social, econômica ou cultural, com viés de solidariedade intergeracional. A dimensão nutricional, por sua vez, envolve as relações entre o ser humano e o alimento, incluindo a escolha de alimentos saudáveis e o preparo dos alimentos com técnicas que preservem seu valor nutricional e sanitário. Assim, relaciona-se diretamente aos pilares do acesso e utilização. Ainda, abrange o consumo alimentar adequado e saudável, assim como a manutenção de boas condições de saúde, higiene e vida - aspectos essenciais para garantir a adequada utilização biológica dos

³ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). World Food Security: a Reappraisal of the Concepts and Approaches. Director General's Report. Rome, 1983. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/32a0a374-bc3b-42cb-af54-24bd97bbf420/content> Acesso em: 29 out. 2024.

⁴ WORLD BANK. Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries. Washington DC, 1986. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/166331467990005748/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 22 out. 2024.

⁵ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). Rome Declaration on World Food Security. Rome, 1996. Disponível em: <https://www.fao.org/4/w3613e/w3613e00.htm>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). The State of Food Insecurity in the World. Rome, 2001. Disponível em: <https://www.fao.org/4/y1500e/y1500e.pdf> Acesso em: 12 nov. 2024.

alimentos consumidos⁷, p. 13. Dessa forma, para acomodar a expansão do conceito, o tópico é tratado como Segurança Alimentar e Nutricional.

Ao exposto, adiciona-se o elemento de Soberania Alimentar, que representa a autonomia dos povos, evidenciando seu direito de determinar suas próprias políticas agrícolas e alimentares, de modo a promover sistemas alimentares sustentáveis e que respeitem a diversidade cultural e ambiental. É, portanto, sobre o poder de decisão do que, como e onde plantar:

Considera-se que os países devam ser soberanos para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos (soberania alimentar), respeitando suas múltiplas características culturais, manifestadas no ato de se alimentar. O conceito de soberania alimentar defende que cada nação tem o direito de definir políticas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, incluindo aí o direito à preservação de práticas de produção e alimentares tradicionais de cada cultura. Além disso, se reconhece que este processo deva se dar em bases sustentáveis, do ponto de vista ambiental, econômico e social⁸, p. 13.

Sua incorporação amplia o conteúdo do conceito, uma vez que introduz uma dimensão política relacionada à autonomia decisória dos Estados. Tal elemento evidencia que a garantia da SAN não se limita à implementação de políticas internas, mas envolve também escolhas estruturais sobre o modelo de produção e desenvolvimento adotado.

Ainda, observa-se nos conceitos apresentados o viés da autossuficiência, isto é, da capacidade do Estado de garantir a SAN por meio da produção interna e distribuição de alimentos para sua população. Para que esse objetivo seja alcançado, é fundamental a implementação de políticas abrangentes que atuem desde a fase de pré-produção - incluindo aquisição de terras, planejamento agrícola, fornecimento de insumos e sementes - até o consumo final. Isso ressalta a natureza intersetorial da SAN, que adapta seus enfoques conforme as necessidades e especificidades de cada área analisada.

Por fim, também deve ser incorporada à definição de SAN o acesso a alimentos seguros, isto é, aqueles não contaminados biológica ou quimicamente, e a alimentos com qualidade, seja ela nutricional, biológica, sanitária ou tecnológica, que sejam produzidos de forma sustentável e equilibrada⁹, p. 12.

Essa estruturação evidencia que a proteção jurídica da SAN não se esgota na garantia de oferta de alimentos, exigindo também a observância de padrões de qualidade, segurança e adequação nutricional. Nesse sentido, o conceito ultrapassa uma lógica quantitativa e incorpora uma dimensão qualitativa, o que amplia o âmbito de incidência das obrigações estatais e reforça sua conexão com outras áreas, tais quais o direito à saúde e ao meio ambiente equilibrado. Trata-se, portanto, de um parâmetro normativo complexo, que demanda atuação es-

⁷ AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH). O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf Acesso em: 9 set. 2024.

⁸ Ibid.

⁹ AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH). O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf Acesso em: 9 set. 2024.

tatal integrada. Sob a perspectiva jurídica, esses elementos funcionam como critérios de avaliação da efetividade de políticas públicas, conferindo à SAN densidade normativa suficiente para orientar a interpretação de direitos fundamentais e a atuação regulatória do Estado.

Em se tratando do âmbito jurídico brasileiro, a SAN figura-se como um dever do Estado, um objetivo para cumprir com o Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequada (DHANA). Portanto, a SAN é parte integrante do DHANA, concorrendo para sua efetivação.

O DHANA, por sua vez, consiste no acesso constante e irrestrito a alimentos seguros, nutritivos e saudáveis, em quantidades e qualidade apropriadas. Esse direito considera as tradições culturais de cada povo e visa garantir uma vida plena e digna, sem risco de escassez, abrangendo tanto a saúde física quanto o bem-estar mental, em âmbitos individuais e coletivos¹⁰, p. 27.

No Brasil, foi positivado pelo Decreto n. 3.321, de dezembro de 1999, que promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - o "Protocolo de São Salvador"¹¹, e pela Emenda Constitucional n. 64¹², de fevereiro de 2010, que alterou a redação do art. 6º da CRFB, introduzindo a alimentação como direito social.

Nesse contexto, foi promulgada a Lei 11.346/2006, que Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada e dá outras providências, consagrando os conceitos apresentados, em especial nos artigos 3º e 5º:

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

(...)

Art. 5º A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.

Também conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), estabelece a alimentação adequada e saudável como um direito fundamental¹³, que deve ser

¹⁰ Ibid.

¹¹ Artigo 12, Direito à Alimentação: 1. Toda pessoa tem direito a nutrição adequada, que lhe assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual. 2. A fim de tornar efetivo esse direito e de eliminar a desnutrição, os Estados-Partes comprometem-se a aperfeiçoar os métodos de produção, abastecimento e distribuição de alimentos, para o que se comprometem a promover maior cooperação internacional com vistas a apoiar as políticas nacionais referentes à matéria.

¹² Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

¹³ Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

alcançado por meio de políticas e ações coordenadas pelo governo federal, em colaboração com estados e municípios, e com envolvimento da sociedade civil em todas as etapas. Sua efetivação ocorre por meio da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que opera a partir de Planos de Segurança Alimentar e Nutricional elaborados a cada quatro anos. Estes Planos são desenvolvidos em conferências realizadas pela Câmara Intermunicipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), em conjunto com os estados e municípios que aderiram ao sistema, além de representantes governamentais e da sociedade civil.

O SISAN é regulamentado pelo Decreto 7.272/2010, que institui a PNSAN. Ressalta-se, entre suas diretrizes, o incentivo ao acesso amplo e irrestrito a uma alimentação saudável e adequada, com foco prioritário em famílias e indivíduos que enfrentam situações de insegurança alimentar e nutricional (art. 3, I); no fornecimento e na organização de sistemas sustentáveis, descentralizados e fundamentados na agroecologia para a produção, extração, processamento e distribuição de alimentos (art. 3, II); no estímulo ao acesso universal à água de qualidade e em quantidade adequada, priorizando famílias em situação de insegurança hídrica, bem como o abastecimento necessário para a produção de alimentos por meio da agricultura familiar, pesca e aquicultura (art. 3, VI); e no suporte a iniciativas que promovam a soberania alimentar, a segurança alimentar e nutricional e o direito humano a uma alimentação adequada no contexto internacional, além de negociações internacionais fundamentadas nos princípios e diretrizes da Lei nº 11.346, de 2006 (art. 3, VII), a qual estabelece as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

As medidas tomadas para concretizar o PNSAN são diversas, operando por meio de uma série de programas, ações e grupos de estudo, que englobam desde a implementação de programas de distribuição de alimentos até o estímulo à produção de alimentos sustentáveis e à pesquisa de técnicas agrícolas que promovam a segurança alimentar. Trata-se de uma estratégia diversificada para acomodar a complexidade da SAN. Nesta linha, percebe-se a preocupação do Estado brasileiro em valorizar a segurança alimentar e nutricional em diversas regulamentações de políticas públicas. Dois exemplos normativos exemplificam este contexto.

O Decreto 7.794/12, que instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, reconheceu entre as suas diretrizes, “a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada e saudável, por meio da oferta de produtos orgânicos e de base agroecológica isentos de contaminantes que ponham em risco a saúde” (art. 3º, I).

A Lei 14.628/2023, ao reinstaurar o Programa de Aquisição de Alimentos, embora não utilize o termo *soberania*, estabelece entre as finalidades do Programa, “contribuir para o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, pelas pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável” (art. 2º, II).

A consolidação normativa da SAN no ordenamento jurídico brasileiro revela um compromisso formal com a promoção do direito à alimentação adequada. Contudo, a multiplicidade de instrumentos e diretrizes evidencia que sua efetivação depende de uma complexa articulação entre políticas públicas, regulação econômica e controle de riscos sanitários e ambientais, o que nem sempre se verifica de forma coerente no plano prático. Ademais, contraditoriamente ao apresentado, o modelo produtivo consolidado no Brasil caracteriza-se por técnicas intensivas, com elevada utilização de insumos químicos e restrita agrobiodiversidade,

o que tensiona os fundamentos da SAN tal como estruturada no plano normativo. Essa aparente incongruência entre o desenho jurídico e a prática produtiva dominante evidencia a necessidade de analisar, de forma crítica, os instrumentos regulatórios que disciplinam esse modelo, conforme será examinado na seção seguinte.

2 A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL E OS IMPACTOS DO USO DE AGROTÓXICOS NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A produção alimentícia no Brasil é caracterizada pela monocultura extensiva de produtos voltados à exportação e pelo uso intensivo de produtos químicos a partir da justificativa de aumento da produtividade e combate à fome. No entanto, diversos estudos vêm problematizando a suposta relação direta entre o uso dessas substâncias e a manutenção de um cenário de soberania alimentar, especialmente quando se considera a qualidade nutricional dos alimentos. Nesse contexto, o modelo de produção agrícola adotado influencia diretamente a efetivação da SAN impactando desde a segurança e qualidade dos alimentos até a preservação ambiental e a saúde da população.

No Brasil, o modelo de produção adotado se consolida a partir da década de 1960, impulsionado pela Revolução Verde, que trouxe a mecanização do campo e a intensificação da utilização de produtos químicos, além de sementes híbridas, a partir da justificativa de aumento da produtividade e combate à fome¹⁴, p. 39.

A segunda metade do século XX é o marco temporal de um processo de modernização e intensificação da agricultura brasileira. Fruto de um conjunto de estratégias públicas, o campo brasileiro apresenta uma mutação produtiva: sistemas de produção arcaicos são substituídos por novas tecnologias. Este cenário expõe um fenômeno perceptível também em outros países: é o Estado o ator indutor das transformações agrícolas. Uma série de estratégias são vislumbradas neste contexto, tais como a criação de agências de pesquisa e extensão; a consolidação de amplas engrenagens de crédito; o controle público sobre preços e estoques e a contratualização dos seguros. No entanto, o crescimento econômico da agricultura brasileira acarretou uma pressão de expansão territorial, ampliando a fronteira agrícola sobre novas regiões.¹⁵, p. 35

Soma-se a isso uma série de incentivos estatais, sobretudo ligados à instituição de um sistema de crédito rural de proporção nacional e ao incentivo à instalação de empresas multinacionais de produção de insumos químicos para a agricultura, os quais passam a ser utilizados em larga escala no espaço rural brasileiro. Diversos estudos, no entanto, vêm problema-

¹⁴ PALATA, Patrícia Borges. Agroecologia e sua correlação com o direito humano à alimentação adequada e saudável. Monografia de Especialização (Especialização em Direito Constitucional). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/29112>. Acesso em: 1 nov. 2024.

¹⁵ WIENKE, Felipe Franz, CUVÉLIER, Pauline. Transição Agroecológica e Justiça Socioambiental: possibilidades de um redirecionamento dos instrumentos econômicos para o esverdeamento da agricultura brasileira. Campos Neutrais - Revista Latino-Americana de Relações Internacionais. Rio Grande. v. 6, n. 2. p. 34-56, mai./ago. 2024. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/cn/article/view/17486>. Acesso em: 19 jun. 2024.

tizando a suposta relação direta entre a utilização de agrotóxicos e a manutenção de um cenário de soberania alimentar, sobretudo na medida em que este conceito incorpora uma evidente preocupação com a qualidade nutricional.

O uso de substâncias químicas que representem qualquer risco à saúde e ao ambiente na agricultura ameaça a noção de progresso humano. Inovações na agricultura coerentes com o desenvolvimento das capacidades e habilidades socioculturais não serão jamais associadas a “mais veneno”; os avanços concretos, moralmente éticos e consistentemente seguros se darão no rumo dos alimentos “sem veneno”.

Estudo realizado no Brasil entre os anos de 2000 e 2012 demonstra (Almeida et al., 2017) inexistência de correlação entre o consumo de agrotóxico e o aumento da produtividade em três das mais expressivas commodities agrícolas do país: algodão, milho e soja. Expoente do agronegócio, a soja é de longe a maior consumidora de agrotóxicos do país — sozinha consome em média 45% de todo agrotóxico comercializado no Brasil. No entanto, sua produtividade cresceu apenas 9,5% em 13 anos, enquanto o consumo de agrotóxicos por unidade de área foi de 124% no mesmo período.

Os dados oficiais agregados disponíveis não apresentam uma relação estatisticamente significativa entre maior consumo de agrotóxicos e maior produtividade. Na realidade, essa correlação só é identificada fortemente quando se trata de descrever a estratégia publicitária da indústria dos agrotóxicos e transgênicos, para estimular a venda de seus produtos¹⁶, p. 69.

Diante desse cenário, verifica-se que a intensificação do uso de agrotóxicos não pode ser justificada exclusivamente por argumentos de aumento de produtividade, uma vez que os próprios dados empíricos relativizam essa associação. Ao contrário, o que se evidencia é a existência de uma lógica produtiva orientada por fatores econômicos e estruturais, na qual o consumo dessas substâncias se expande independentemente de ganhos proporcionais de eficiência. Essa constatação reforça a necessidade de problematizar o modelo agrícola dominante, especialmente sob a perspectiva da segurança alimentar e nutricional, que não se limita à quantidade produzida, mas envolve, necessariamente, a qualidade dos alimentos e os impactos socioambientais decorrentes de sua produção.

O aumento produtivo, portanto, proporcionado pelo crescimento exponencial nas matrizes produtivas, embora abarque uma dimensão quantitativa evidente, ainda carece de um aperfeiçoamento qualitativo. Esta ampliação conceitual, por muito tempo negligenciada, induz uma provocação crítica sobre este modelo agrícola consolidado.

As apostas do tecnicismo científico moderno levaram à ressignificação dos sentidos de “segurança” como reação ao desgaste ambiental, refletido também na produção de alimentos: a qualidade do alimento, tanto produtiva, quanto nutricional, é prejudicada, ainda que a sua quantidade seja suficiente, se os meios pelos quais os ali-

¹⁶ FRIEDRIC, Karen et al. Dossiê contra o Pacote do Veneno e em defesa da Vida! Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2021. Disponível em: <https://contraosagrototoxicos.org/wp-content/uploads/2021/07/LIVRO-DOSSIE-CONTRA-O-PACOTE-DO-VENENO.pdf>. Acesso em: 29 out. 2024.

mentos são produzidos foram ambientalmente insustentáveis e, portanto, ambientalmente inseguros.^{17, p. 108.}

Nesse contexto, evidencia-se que a noção de segurança alimentar não pode ser reduzida à suficiência quantitativa da produção, devendo incorporar, necessariamente, critérios qualitativos relacionados à forma como os alimentos são produzidos, conforme apresentado no primeiro tópico. A dissociação entre quantidade e qualidade revela os limites do modelo agrícola baseado na intensificação produtiva, ao passo que reforça a necessidade de integração entre eficiência econômica, sustentabilidade ambiental e proteção à saúde humana como elementos indissociáveis da segurança alimentar e nutricional

Em se tratando dos danos ambientais, entende-se que o uso intensivo de agrotóxicos pode contribuir para a degradação dos ecossistemas. Segundo Palata^{18, p. 28}, a contaminação ambiental por agrotóxicos ocorre de forma difusa, afetando diversos recursos naturais como os lençóis freáticos, leitos d'água, solo, plantas, alimentos, animais, ar e atmosfera, além de alcançar os seres humanos por meio de transferências indiretas. O autor chama atenção para o ciclo da água, destacando que os resíduos presentes nos rios podem se manter durante a evaporação, condensação e precipitação, atingindo outras regiões. Já a via alimentar de contaminação se dá pela ingestão de alimentos contaminados indiretamente pelo ambiente. Embora a concentração de agrotóxicos nesse caso seja menor em comparação a outras formas, fatores como o processamento dos alimentos e o respeito ao período de carência podem influenciar nessa redução.

Assim, para a saúde humana, o risco de exposição também é grave, uma vez que, por estarem os alimentos contaminados e não existir técnica que elimine os resíduos de agrotóxicos dos alimentos, através da dieta, as pessoas podem ser expostas a múltiplos ativos diversas vezes ao dia, de forma cumulativa^{19, p. 48}.

Evidente, portanto, que o modelo de produção agrícola adotado influencia diretamente a efetivação da SAN, impactando desde a segurança e qualidade dos alimentos até a preservação ambiental e a saúde da população. Essa perspectiva remete à agroecologia como caminho para integrar sustentabilidade e justiça ambiental à produção, garantindo alimentos seguros e saudáveis. Isso porque o uso de técnicas agrícolas que respeitem o solo, a biodiversidade e o meio ambiente reduz a necessidade de insumos químicos prejudiciais e, assim, mitiga os riscos de contaminação.

Visando regulamentar a temática dos agrotóxicos no processo produtivo, o Brasil adotou em 1989, uma legislação específica relacionado ao registro e autorização para produção,

¹⁷ BERNARDES, Isabela Peixer Galm. O alimento reduzido à produto: o processo de registro de agrotóxicos como instrumento jurídico autorizador do risco ambiental e da injustiça socioambiental frente à ressignificação do sentido de segurança alimentar. Dissertação (Mestrado em Direito e Justiça Social). Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social. Universidade Federal do Rio Grande. Rio Grande, 2021. Disponível em: <https://repositorio.furg.br/handle/123456789/12992>. Acesso em: 20 jun. 2024.

¹⁸ PALATA, Patrícia Borges. Agroecologia e sua correlação com o direito humano à alimentação adequada e saudável. Monografia de Especialização (Especialização em Direito Constitucional). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/29112>. Acesso em: 1 nov. 2024

¹⁹ GREENPEACE BRASIL. Agricultura tóxica: um olhar sobre o modelo agrícola brasileiro. São Paulo: Greenpeace Brasil, 2017. Disponível em: <https://contraosagrototoxicos.org/wp-content/uploads/2017/11/agricultura-toxica.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2024.

comércio e utilização destes produtos. A partir da segunda metade da década de 2010, observou-se uma discussão legislativa visando a simplificação dos processos regulatórios, o que culminou com a aprovação da lei 14.785, em 2023. A revogação da antiga lei provoca debates acerca da sua possível permissividade regulatória, o que pode comprometer os objetivos de segurança alimentar e nutricional assegurados pelo próprio direito brasileiro, conforme passa-se a analisar.

3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEI 7.802/1989 E A LEI 14.785/2023: QUAIS IMPLICAÇÕES PARA O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL?

A disciplina jurídica do registro de agrotóxicos constitui um dos principais instrumentos dessas substâncias, na medida em que condiciona sua introdução e uso à verificação prévia de seus impactos à saúde humana e ao meio ambiente. Nesse contexto, as alterações promovidas pela Lei n. 14.785/2023 não se limitam a aspectos procedimentais, mas implicam uma reconfiguração do modelo regulatório anteriormente estabelecido pela Lei n. 7.802/1989. A análise comparativa entre esses diplomas permite identificar mudanças relevantes quanto à definição de agrotóxicos, à distribuição de competências administrativas, aos critérios de proibição de registro e aos mecanismos de controle e revisão. Tais modificações suscitam questionamentos acerca de seus impactos sobre o nível de proteção socioambiental e sobre a compatibilidade do novo regime com os objetivos da SAN, o que orienta a análise desenvolvida neste tópico.

Nesse sentido, verifica-se que o registro é um procedimento técnico-administrativo que concede autorização para produção, comércio e uso de agrotóxicos a partir da análise, entre outros pontos, de sua composição, segurança, toxicidade, eficácia e possíveis impactos ambientais. Consiste, portanto, no principal instrumento de controle de agrotóxicos, cumprindo com diversos objetivos:

Depois de concebido o registro do produto químico e publicado o teor da decisão no Diário Oficial da União, o registro passa a produzir três espécies de efeitos jurídicos que, na concepção de Américo Luís Martins da Silva, denominam-se como: “a) efeitos constitutivos; b) efeitos comprobatórios; e c) efeitos publicitários”.

O primeiro efeito supra mencionado assegura a existência do nascimento de um direito a partir do momento em que há o assento do agrotóxico; o efeito comprobatório aventa a veracidade do ato do registro; e, por fim, o último efeito dispõe que o registro possibilita o acesso da informação a todos aqueles interessados ou não. Pode-se salientar que o efeito constitutivo na seara da concessão do registro do agrotóxico decorre “do fato de que, sem registro, o direito de produzi-lo, manipulá-lo, importa-lo, exportá-lo, comercializá-lo e utilizá-lo não nasce. Ou seja, não se adquire o direito sem que antes se promova o respectivo registro público do produto”, conforme assevera Américo Luís Martins da Silva.²⁰

O processo para a concessão do registro de agrotóxicos estabelecido pela Lei

²⁰ MILKIEWICZ, Larissa; LIMA, José Edmilson de Souza. Análise do registro de agrotóxico no direito ambiental brasileiro. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 154- 179, mai./ago. 2018. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1624/1833>. Acesso em: 7 nov. 2024.

7.802/1989 e regulamentado pelo Decreto 4.074/2002 incluía critérios estruturados, com destaque para a competência descentralizada para a análise de registros, normas de proibição de determinados ativos, mecanismos de revisão do registro e regulamentações para exportação. A Lei 14.875/2023, por sua vez, flexibilizou estas normativas, adequando-as a uma demanda industrial de flexibilização dos registros. Inicialmente, cumpre destacar que a própria definição de agrotóxicos foi alterada:

Tabela 1

Comparação conceitual entre as leis 7.802/89 e 14.785/23

Lei 7.802/1989	Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se: I - agrotóxicos e afins: a) os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e 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;
Lei 14.785/2023	Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se: III - afins: substâncias e produtos empregados como desfolhantes, dessecantes, fitorreguladores, ativadores de planta, protetores e outros com finalidades específicas; XXVI - agrotóxicos: produtos e agentes de processos físicos, químicos ou biológicos destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e no beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens ou na proteção de florestas plantadas, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos; XXX - produtos de controle ambiental: produtos e agentes de processos físicos, químicos ou biológicos destinados ao uso nos setores de proteção de florestas nativas ou de outros ecossistemas e de ambientes hídricos, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos;

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores, com base nas informações constantes das Leis n. 7.802/1989 e n. 14.785/2023.

A nova lei adota uma abordagem mais específica para o conceito de agrotóxicos, concentrando-se nos setores produtivos e nas florestas plantadas e excluindo da definição produtos utilizados em ambientes urbanos, hídricos, industriais e florestas nativas. Ao uso nestes

locais, a nomenclatura dada é de produtos de controle ambiental. A alteração, contudo, não se limita a uma reorganização terminológica, produzindo efeitos jurídicos relevantes ao restringir o alcance da categoria agrotóxicos e segmentando determinadas hipóteses em regimes normativos distintos. Essa fragmentação repercute na estrutura de controle estatal, na medida em que permite a redefinição das competências administrativas e a adoção de critérios diferenciados de avaliação.

Sob a perspectiva jurídica, essa mudança enfraquece a lógica de regulação integrada anteriormente vigente, que considerava a unidade dos impactos dessas substâncias independentemente do local de aplicação. Ao dissociar regimes jurídicos a partir do espaço de uso, a norma tende a compartimentalizar a análise de riscos, dificultando a consideração de efeitos cumulativos e sistêmicos sobre a saúde humana e o meio ambiente. Como consequência, observa-se um tensionamento dos parâmetros de proteção exigidos pela SAN, que pressupõe abordagem intersetorial e integrada para garantia da qualidade e segurança dos alimentos.

Essa redefinição conceitual serve, ainda, de fundamento para a alteração da competência administrativa no processo de concessão do registro. A sistemática consolidada pela Lei 7.802/1989 e pelo Decreto 4.074/2002 determinava uma análise conjunta do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), do Ministério da Saúde (através da Anvisa), e do Ministério do Meio Ambiente (através do Ibama), exigindo a convergência de avaliações técnicas distintas para a concessão do registro. Tal arranjo institucional refletia a natureza multifacetada dos riscos associados aos agrotóxicos, incorporando dimensões agronômicas, sanitárias e ambientais.

Com a nova disciplina, observa-se uma centralização decisória no órgão responsável pelo setor agrícola, enquanto os demais passam a exercer funções predominantemente acessórias ou consultivas. Essa reconfiguração institucional não apenas reduz o grau de controle intersetorial, como também potencializa um viés produtivista na tomada de decisão regulatória, em detrimento da proteção à saúde e ao meio ambiente. Trata-se, portanto, de uma alteração que, ao fragilizar a pluralidade técnica no processo decisório, compromete o controle estatal e se distancia dos pressupostos normativos da SAN. Em termos concretos, tem-se que o órgão responsável pela análise de concessão do registro para os agrotóxicos é o Mapa; enquanto para os produtos de controle ambiental, produtos técnicos e afins, a competência é do Ibama:

Tabela 2

Comparação da sistemática de registro de agrotóxicos entre as leis 7.802/89 e 14.785/23

Lei 7.802/1989	Art. 4º As pessoas físicas e jurídicas que sejam prestadoras de serviços na aplicação de agrotóxicos, seus componentes e afins, ou que os produzam, importem, exportem ou comercializem, ficam obrigadas a promover os seus registros nos órgãos competentes, do Estado ou do Município, atendidas as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis que atuam nas áreas da saúde, do meio ambiente e da agricultura.
	Art. 5º Cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

Decreto 4.074/2002	II - conceder o registro, inclusive o RET, de agrotóxicos, produtos técnicos, pré-misturas e afins para uso nos setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas florestas plantadas e nas pastagens, atendidas as diretrizes e exigências dos Ministérios da Saúde e do Meio Ambiente. Art. 6º Cabe ao Ministério da Saúde: V - conceder o registro, inclusive o RET, de agrotóxicos, produtos técnicos, pré-misturas e afins destinados ao uso em ambientes urbanos e industriais; Art. 7º Cabe ao Ministério do Meio Ambiente: IV - conceder o registro, inclusive o RET, de agrotóxicos, produtos técnicos e pré-misturas e afins destinados ao uso em ambientes hídricos, na proteção de florestas nativas e de outros ecossistemas, atendidas as diretrizes e exigências dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Saúde.
Lei 14.785/2023	Art. 4º É estabelecido o órgão federal responsável pelo setor da agricultura como o órgão registrante de agrotóxicos, de produtos técnicos e afins, bem como o órgão federal responsável pelo setor do meio ambiente como o órgão registrante de produtos de controle ambiental, de produtos técnicos e afins. Art. 6º Compete ao órgão federal responsável pelo setor da saúde: I - apoiar tecnicamente os órgãos competentes no processo de investigação de acidentes e de enfermidades verificados nas atividades com uso de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental e afins; Art. 7º Compete ao órgão federal responsável pelo setor do meio ambiente: I - apoiar tecnicamente os órgãos competentes no processo de investigação de acidentes de natureza ambiental verificados nas atividades com uso de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental e afins;

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores, com base nas informações constantes das Leis n. 7.802/89 e n. 14.785/23 e do Decreto n. 4.074/02.

Em uma primeira análise, percebe-se que essa alteração das competências evidencia a desvalorização dos riscos ambientais e sanitários, priorizando, em nome de uma suposta eficiência dos processos administrativos, o viés econômico e produtivo. Isso porque a centralização da decisão no órgão responsável pelo setor agrícola reduz a participação vinculante de instâncias especializadas em saúde e meio ambiente, deslocando o eixo da decisão de um modelo de avaliação plural para um modelo setorial. Nesse arranjo, a análise dos riscos sanitários e ambientais deixa de constituir condição autônoma para o deferimento do registro, passando a assumir caráter subsidiário, o que evidencia uma reconfiguração das prioridades

regulatórias em favor de critérios produtivos e de eficiência administrativa.

Assim, precauções anteriormente tomadas, como a exigência de anuência técnica de diferentes órgãos, a avaliação independente de riscos à saúde humana e ao meio ambiente e a possibilidade de veto com base em critérios específicos de toxicidade, em diferentes instâncias governamentais, restaram excluídas do processo de registro, gerando uma fragilidade na avaliação dos agrotóxicos quanto aos impactos na saúde pública e no meio ambiente, o que se evidencia com as novas competências da Anvisa e do Ibama, que não são expressamente delineadas na nova norma²¹.

Em relação às proibições de registro, a alteração normativa também revela mudança significativa no critério de proteção. A Lei n. 7.802/1989 adotava um modelo de proibição baseado em parâmetros objetivos de periculosidade, vedando o registro de substâncias que apresentassem características intrinsecamente danosas, como potencial carcinogênico, mutagênico ou desregulador endócrino. Trata-se de uma lógica próxima ao princípio da precaução, na medida em que determinadas propriedades eram, por si só, suficientes para impedir a autorização do produto, independentemente de ponderações posteriores.

A Lei n. 14.785/2023, por outro lado, substitui esse paradigma por um modelo centrado na noção de risco inaceitável, cuja definição depende de processos de avaliação e gestão de risco. Diferentemente do critério anterior, o novo regime não exclui previamente substâncias perigosas, admitindo sua utilização desde que os riscos sejam considerados controláveis. A ausência de parâmetros normativos claros para a definição do que seja inaceitável amplia o espaço de discricionariedade administrativa e introduz um juízo de ponderação que incorpora variáveis econômicas e produtivas. Com isso, desloca-se o eixo da proteção: de uma lógica de proibição baseada no perigo para uma lógica de tolerância condicionada ao risco.

Essa mudança dialoga diretamente com o diagnóstico formulado por Ulrich Beck no âmbito da chamada sociedade de risco²², segundo o qual as sociedades contemporâneas deixam de evitar riscos para passar a administrá-los. No campo regulatório, isso se traduz na normalização da exposição a riscos considerados aceitáveis, ainda que envolvam incertezas científicas e potenciais danos de larga escala. No caso dos agrotóxicos, essa racionalidade é particularmente sensível, pois os efeitos adversos podem ser cumulativos, difusos e de difícil mensuração, afetando não apenas consumidores, mas também trabalhadores rurais e ecossistemas inteiros.

Tabela 3

Comparação entre as vedações de registro previstas na lei 7.802/89 e 14.785/23

	Art. 3º Os agrotóxicos, seus componentes e afins, de acordo com definição do art. 2º desta Lei, só poderão ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados, se previamente registrados em órgão federal, de acordo com as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura:
--	--

²¹ Até a submissão deste artigo, em 24/06/2025, e sua revisão, em 25/04/2026, não há norma que regule a Lei n. 14.785/2023.

²² BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

Lei 7.802/1989	§ 6º Fica proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins: a) para os quais o Brasil não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública; b) para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil; c) que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica; d) que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica; e) que se revelem mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados; f) cujas características causem danos ao meio ambiente.
Lei 14.785/2023	Art. 4º É estabelecido o órgão federal responsável pelo setor da agricultura como o órgão registrante de agrotóxicos, de produtos técnicos e afins, bem como o órgão federal responsável pelo setor do meio ambiente como o órgão registrante de produtos de controle ambiental, de produtos técnicos e afins. § 3º É proibido o registro de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental e afins que apresentem risco inaceitável, observado o disposto no § 1º deste artigo, para os seres humanos ou para o meio ambiente, por permanecerem inseguros, mesmo com a implementação das medidas de gestão de risco.

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores, com base nas informações constantes das Leis n. 7.802/1989 e n. 14.785/2023.

Nesse sentido, determina a norma que essa análise do risco é composta por três fases: avaliação, comunicação e gestão. A primeira etapa, a avaliação, como o nome sugere, envolve a identificação e mensuração do risco à saúde humana e ao meio ambiente. A etapa da comunicação, por sua vez, envolve a divulgação de informações sobre os perigos e riscos envolvidos. Por fim, a etapa da gestão abarca a ponderação econômica, social e regulatória dos riscos aferidos e de seus efeitos. No entanto, como não há definição ou parâmetro para a expressão risco inaceitável, a análise das proibições se insere em um campo de incerteza jurídica e administrativa. Isso porque a definição do que constitui esse risco não decorre apenas de dados científicos, mas de processos institucionais de valoração, nos quais se ponderam custos, benefícios e níveis toleráveis de dano. A ausência de parâmetros normativos claros para essa categoria amplia o espaço de discricionariedade administrativa e transfere ao órgão regulador o poder de delimitar, na prática, quais riscos podem ser socialmente suportados.

Entende-se que para efetividade do procedimento na estimativa das consequências do uso dos ativos, é necessário estabelecer parâmetros claros e específicos sobre sua proibição,

o que não ocorre na redação da Lei 14.875/2023. Assim, como não há indicativos para o conceito de riscos inaceitáveis, a análise administrativa de riscos assume, de forma integral, a responsabilidade de sua delimitação. Ainda, entende-se que essa lacuna permite concluir que existiriam “riscos aceitáveis” a serem suportados pelo meio ambiente e saúde pública. No entanto, o estabelecimento da aceitabilidade dos riscos socioambientais está monopolizado nas competências administrativas do MAPA, com tímida participação dos órgãos estatais ligados à saúde pública.

Outro ponto em análise é a revisão do registro. A Lei de 1989 concedia um registro permanente, mas possibilitava a revisão ou até mesmo o cancelamento do registro mediante solicitação da sociedade civil, de partidos políticos ou de entidades de classe, garantindo um papel ativo da população nesse processo. Na prática, esse desenho institucional representava o princípio da participação e do controle social, permitindo que novos dados científicos, evidências empíricas ou impactos observados na prática pudessem ser levados à apreciação da Administração Pública independentemente de iniciativa estatal.

No entanto, a nova normativa exclui essa previsão e determina que a reavaliação ocorra somente após pareceres de órgãos internacionais. Assim, a reanálise de substâncias potencialmente nocivas passa a depender de agendas, prioridades e critérios definidos por entidades externas, o que pode retardar ou até inviabilizar a revisão de produtos cujos efeitos adversos já sejam perceptíveis no âmbito nacional.

Tabela 4

Análise comparativa acerca da legitimidade para pedido de revisão do registro de agrotóxicos

Lei 7.802/1989	Art. 5º Possuem legitimidade para requerer o cancelamento ou a impugnação, em nome próprio, do registro de agrotóxicos e afins, arguindo prejuízos ao meio ambiente, à saúde humana e dos animais: I - entidades de classe, representativas de profissões ligadas ao setor; II - partidos políticos, com representação no Congresso Nacional; III - entidades legalmente constituídas para defesa dos interesses difusos relacionados à proteção do consumidor, do meio ambiente e dos recursos naturais.
Lei 14.785/2023	Art. 3º Os agrotóxicos, os produtos de controle ambiental, os produtos técnicos e afins, de acordo com as definições constantes do art. 2º desta Lei, somente poderão ser pesquisados, produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados se previamente autorizados ou registrados em órgão federal, nos termos desta Lei. § 9º Quando organizações internacionais responsáveis pela saúde, pela alimentação ou pelo meio ambiente das quais o Brasil seja membro integrante ou com as quais seja signatário de acordos e de convênios alertarem para riscos ou desaconselharem o uso de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental e afins, deverá a autoridade competente tomar providências de reanálise dos riscos considerando aspectos econômicos e fitossanitários e a possibilidade de uso de produtos substitutos.

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores, com base nas informações constantes das Leis n. 7.802/1989 e n. 14.785/2023.

Além disso, ao vincular a reavaliação a alertas internacionais, a norma reduz a capacidade do Estado de atuar de forma preventiva e contextualizada, afastando a possibilidade de resposta rápida a riscos emergentes identificados por instituições nacionais, pesquisadores ou pela própria sociedade civil. Esse modelo tende a enfraquecer o controle contínuo sobre os produtos já registrados, favorecendo sua permanência no mercado mesmo diante de indícios de nocividade.

Entende-se que a restrição dos mecanismos de revisão e cancelamento por toxicidade reduz a proteção jurídica socioambiental e objetiva impedir a retirada de agrotóxicos em circulação, uma vez que limita os instrumentos institucionais disponíveis para questionar sua segurança. Trata-se de uma alteração que impacta diretamente a dinâmica de controle posterior ao registro, comprometendo a atualização das decisões administrativas à luz de novos conhecimentos científicos e violando os parâmetros de proteção exigidos pela SAN.

Por fim, necessário abordar a dispensa de registro, estudos agrônômicos, toxicológicos e ambientais de agrotóxicos produzidos no Brasil destinados exclusivamente à exportação pela nova lei de agrotóxicos:

Tabela 5

Análise comparativa acerca da regulamentação do registro de agrotóxicos para fins de exportação

Lei 7.802/1989	Art. 3º Os agrotóxicos, seus componentes e afins, de acordo com definição do art. 2º desta Lei, só poderão ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados, se previamente registrados em órgão federal, de acordo com as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura.
Lei 14.785/2023	Art. 17. Os agrotóxicos, os produtos de controle ambiental e afins destinados exclusivamente à exportação serão dispensados de registro no órgão registrante, que será substituído por comunicado de produção para a exportação.

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores, com base nas informações constantes das Leis n. 7.802/1989 e n. 14.785/2023.

Esta disposição inaugura um regime jurídico excepcional, no qual a produção de determinadas substâncias deixa de estar condicionada à verificação prévia de sua segurança. Na prática, essa dispensa beneficia as empresas fabricantes de insumos químicos instaladas no território nacional em detrimento de trabalhadores industriais envolvidos na produção dessas substâncias, bem como sobre populações residentes nas áreas de entorno das unidades produtivas, que permanecem expostas a agentes potencialmente nocivos sem que haja avaliação sistemática de seus efeitos. Do ponto de vista ambiental, a ausência de estudos prévios compromete a identificação de impactos cumulativos e difusos, especialmente no que se refere à contaminação do solo, da água e à perda de biodiversidade, que são aspectos diretamente relacionados à base ecológica da SAN.

Para além desses efeitos imediatos, a dispensa de registro revela uma dissociação entre o controle do produto final e o controle do processo produtivo. Ainda que a destinação exclusiva à exportação afaste, em tese, o consumo interno direto, os riscos associados à produção

permanecem integralmente internalizados no território nacional. Isso evidencia uma assimetria regulatória, na qual o Estado flexibiliza exigências de segurança em função do destino econômico do produto, e não de sua periculosidade intrínseca.

Nesse sentido, mais do que uma questão de coerência ética internacional, o problema central reside na fragmentação do controle estatal, que passa a admitir níveis distintos de proteção conforme a finalidade econômica da substância. Tal lógica tensiona os pressupostos da SAN, na medida em que desconsidera que a segurança alimentar não se restringe ao consumo final, mas envolve todo o ciclo produtivo, incluindo as condições ambientais e sanitárias em que os alimentos são produzidos.

A análise comparativa realizada a partir das tabelas apresentadas nesta seção apontam para um conflito entre a nova sistemática de registro de agrotóxicos e os objetivos de segurança alimentar e nutricional assumidos pelo Estado. Ao menos três tensionamentos jurídicos e políticos são destacados:

- (a) em que pese a lei 14.785/2023 não reforme expressamente qualquer dispositivo relacionado à produção de alimentos, ao estabelecer a competência do Ministério da Agricultura para o registro de agrotóxicos, constata-se um possível conflito de interesses: o mesmo órgão estatal responsável pelo incremento da produção agrícola passa a abarcar o registro do uso de insumos químicos potencialmente lesivos à saúde e ambiente coletivo.
- (b) A lei de 1989 trazia um rol objetivo de vedações de registro. A nova lei, ao utilizar a expressão *risco inaceitável* permite uma espécie de discricionariedade administrativa ao órgão registrante. Além do mais, a dispensa de registro para a produção de agrotóxicos destinados à exportação coloca dúvidas sobre a postura ética do Estado brasileiro perante as coletividades de outros países.
- (c) O Estado brasileiro adota uma postura contraditória: de um lado anuncia esforços de estímulo à produção agrícola que assegure uma segurança alimentar e nutricional, de outro lado, facilita o registro de insumos que justamente promovem um cenário de insegurança. Esta escolha se mostra ainda mais arriscada na medida em que a atuação das agências sanitárias e ambientais é reduzida no processo administrativo de registro.

Diante desse conjunto de alterações, observa-se que a nova disciplina do registro de agrotóxicos não promove apenas ajustes institucionais ou procedimentais, mas reorienta o próprio modo de regulação dos riscos associados à produção agrícola. A fragmentação conceitual, a centralização decisória e a substituição de critérios objetivos de proibição por modelos abertos de gestão de risco revelam a transição de uma lógica de contenção para uma lógica de administração dos riscos, na qual a proteção à saúde e ao meio ambiente passa a ser condicionada a juízos de tolerabilidade. Esse deslocamento possui implicações diretas para a SAN, que, enquanto política pública, pressupõe não apenas a disponibilidade de alimentos, mas a garantia de sua qualidade, segurança e sustentabilidade ao longo de todo o ciclo produtivo.

■ CONCLUSÃO

A pesquisa realizada objetivou avaliar se as diretrizes do registro de agrotóxicos estabelecidas pela Lei n. 14.785/2023 comprometem os objetivos de SAN do Brasil. Para tanto, foi realizada uma análise comparativa entre o marco regulatório anterior, a Lei n. 7.802/1989, e a nova legislação, a Lei 14.785/2023.

A análise realizada evidenciou que as diretrizes introduzidas pela Lei n. 14.785/2023 apresentam um enfraquecimento significativo do arcabouço normativo que vinha sendo construído no país em prol da SAN. Ao promover alterações substanciais na Lei n. 7.802/1989, há uma reconfiguração do modelo regulatório, marcada por três movimentos principais: (i) a fragmentação do objeto regulado, (ii) a centralização decisória no órgão responsável pelo setor agrícola e (iii) a substituição de critérios objetivos de proibição por modelos abertos de gestão de risco. Essas mudanças implicam a transição de uma lógica de controle orientada pelo princípio da precaução para um modelo de administração de riscos, no qual a autorização de substâncias potencialmente perigosas passa a depender de juízos de tolerabilidade construídos no âmbito da discricionariedade administrativa.

Nesse contexto, a introdução da categoria de “risco inaceitável”, desprovida de parâmetros normativos claros, amplia a subjetividade regulatória e desloca o eixo da proteção socioambiental, permitindo a internalização de riscos considerados administráveis. Paralelamente, a redução da participação vinculante de órgãos especializados e a limitação dos mecanismos de controle social enfraquecem a dimensão intersetorial que caracterizava o modelo anterior, comprometendo a análise integrada dos impactos à saúde, ao meio ambiente e à produção de alimentos.

Além disso, a instituição de regimes excepcionais, como a dispensa de registro para produtos destinados à exportação, evidencia a adoção de níveis diferenciados de proteção conforme a finalidade econômica da substância, fragmentando o controle estatal ao longo da cadeia produtiva e desconsiderando que a segurança alimentar envolve não apenas o consumo final, mas as condições ambientais e sanitárias de produção.

Dessa forma, conclui-se que a Lei n. 14.785/2023 configura retrocesso normativo incompatível com os compromissos constitucionais e internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de saúde pública, proteção ambiental e realização do direito humano à alimentação adequada, com impactos diretos e negativos sobre a segurança alimentar da população brasileira.

REFERÊNCIAS

AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH). *O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf Acesso em: 9 set. 2024.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.



BERNARDES, Isabela Peixer Galm. *O alimento reduzido à produto: o processo de registro de agrotóxicos como instrumento jurídico autorizador do risco ambiental e da injustiça socioambiental frente à ressignificação do sentido de segurança alimentar*. Dissertação (Mestrado em Direito e Justiça Social). Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social. Universidade Federal do Rio Grande. Rio Grande, 2021. Disponível em: <https://repositorio.furg.br/handle/123456789/12992>. Acesso em: 20 jun. 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). Pesticides use and trade 1990–2021. *FAOS-TAT Analytical Brief 70*. Rome, 2023. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/222f250c-3764-401b-98c7-f52a699dd65c/content>. Acesso em: 3 set. 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). *Rome Declaration on World Food Security*. Rome, 1996. Disponível em: <https://www.fao.org/4/w3613e/w3613e00.htm>. Acesso em: 3 set. 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). *The State of Food Insecurity in the World*. Rome, 2001. Disponível em: <https://www.fao.org/4/y1500e/y1500e.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). World Food Security: a Reappraisal of the Concepts and Approaches. *Director General's Report*. Rome, 1983. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/32a0a374-bc3b-42cb-af54-24bd97bbf420/content>. Acesso em: 29 out. 2024.

FRIEDRIC, Karen *et al.* *Dossiê contra o Pacote do Veneno e em defesa da Vida!* Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2021. Disponível em: <https://contraosagrototoxicos.org/wp-content/uploads/2021/07/LIVRO-DOSSIE-CONTRA-O-PACOTE-DO-VENENO.pdf>. Acesso em: 29 out. 2024.

GREENPEACE BRASIL. *Agricultura tóxica: um olhar sobre o modelo agrícola brasileiro*. São Paulo: Greenpeace Brasil, 2017. Disponível em: <https://contraosagrototoxicos.org/wp-content/uploads/2017/11/agricultura-toxica.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2024.

MILKIEWICZ, Larissa; LIMA, José Edmilson de Souza. Análise do registro de agrotóxico no direito ambiental brasileiro. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 154- 179, mai./ago 2018. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1624/1833>. Acesso em: 7 nov. 2024.

PALATA, Patrícia Borges. *Agroecologia e sua correlação com o direito humano à alimentação adequada e saudável*. Monografia de Especialização (Especialização em Direito Constitucional). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/29112>. Acesso em: 1 nov. 2024.

UNITED NATIONS (UN). *Report of the World Food Conference*. Rome, 1975. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/701143?v=pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

WIENKE, Felipe Franz, CUVÉLIER, Pauline. Transição Agroecológica e Justiça Socioambiental: possibilidades de um redirecionamento dos instrumentos econômicos para o esverdeamento da agricultura brasileira. *Campos Neutrais* - Revista Latino-Americana de Relações Internacionais. Rio Grande. v. 6, n. 2. p. 34-56, mai./ago. 2024. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/cn/article/view/17486>. Acesso em: 19 jun. 2024.

WORLD BANK. *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*. Washington DC, 1986. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/166331467990005748/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 22 out. 2024.