



ACESSO À INFORMAÇÃO E BULAS DE AGROTÓXICOS: UM ESTUDO SOBRE A FALTA DE IMPACTO DA TRANSPARÊNCIA (2012-2020)

ACCESS TO INFORMATION AND PESTICIDES'LABELS: A STUDY OF THE LACK OF IMPACT OF PUBLIC TRANSPARENCY (2012-2020)

MARIANA BARBOSA CIRNE* | MARCIO CAMARGO CUNHA FILHO**

RESUMO

A Lei n. 12.527/2011 inaugurou um novo regime jurídico de transparência ao permitir ao cidadão o acesso à informação pública. Contudo, mais de dez anos de sua aprovação, ainda são escassos os estudos empíricos sobre seus impactos em políticas públicas. O objetivo desse artigo é responder parcialmente a seguinte pergunta: a transparência pública pode efetivamente impactar a elaboração de políticas públicas? Buscaremos responder essa pergunta analisando se, e como, a transparência passiva influenciou, no período proposto, políticas sobre agrotóxicos. A partir do estudo dos precedentes da Controladoria-geral da União, analisamos inicialmente as 203 decisões da CGU que envolviam o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com o intuito de compreender a relação entre transparência e modificação de políticas públicas entre 2012 e 2020; posteriormente, passou-se ao estudo aprofundado de 20 dessas decisões que diziam respeito especificamente a agrotóxicos. Após a análise dos dados e da revisão bibliográfica, a pesquisa concluiu que as dificuldades de delimitação entre os conceitos de “informação pública” e “informação privada” têm como consequência a falta de atuação mais efetiva na disponibilização de informações que se encontram nas fronteiras entre esses dois conceitos. A consequência disso é uma limitação do potencial transformador da transparência, e até mesmo uma regressão em termos da política pública de controle de agrotóxicos. Com a edição da IN nº 16/2017, o MAPA repassou às empresas o dever de disponibilizar os rótulos e bulas no sistema AGROFIT em até vinte dias após a concessão do registro, controlando as obrigações de transparência. O artigo pretende, com pesquisa empírica sobre bulas de agrotóxicos, chamar atenção para uma ilustração dos impactos decorrentes da redução da transparência.

Palavras-chave: Transparência Pública; Bula de agrotóxico; Controladoria-Geral da União.

ABSTRACT

Brazil's Freedom of Information Act (Law n. 12.527/11) introduced a new legal framework for transparency in the federal government. However, more than ten years after its approval, empirical studies on the impacts of transparency on public policies are still scarce. Does transparency effectively impact public policy? This article seeks to partially answer this question by analyzing transparency of pesticide information. We focused on decisions enacted by the Office of the Comptroller General (CGU, in its Portuguese acronym) from 2012 to 2020. Initially, our data encompassed 203 decisions issued by the CGU agency against the Ministry of Agriculture (MAPA); subsequently, it moved to an in-depth study of 20 of these decisions specifically related to pesticide information. After analyzing the data and reviewing the literature, the research concluded that the difficulties in defining the concepts and boundaries of 'public information' and 'private information' hindered transparency, as well as subsequent change that could come from it. The consequence of this is a limitation of the transformative potential of transparency, and even a regression in terms of public policy for the control of pesticides. The research found out that, after years of Specifically, the enactment of Normative Instruction No. 16/2017 transferred to private companies the duty to make labels and leaflets available in the AGROFIT system. There was, therefore, a privatization of duties to promote transparency regarding public issues. The article aims, with empirical research on pesticide leaflets, to draw attention to an illustration of the impacts resulting from the reduction of transparency.

Keywords: Right to appeal; Fair trial rights; 4781 Inquiry; Brazilian Supreme Court; January 8 riots.

* Doutora e Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Professora de Direito Constitucional, Ambiental, de Métodos e de Direitos Difusos e Coletivos do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB). Procuradora Federal da Advocacia-Geral da União (AGU) e Procuradora-Chefe da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente.

mariana.cirne@ceub.edu.br

** Doutor em pesquisa Direito, Estado e Constituição (UnB) e Mestre em Ciência Política (UFRGS). Professor permanente do programa de pós-graduação em comunicação digital e professor convidado do programa de pós-graduação em Direito, ambos do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento, Ensino e Pesquisa, IDP. Professor titular do curso de graduação em Direito da mesma Instituição.

marcio.filho@idp.edu.br

Recebido em 24-11-2024 | Aprovado em 9-4-2025



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 A DIVISÃO PÚBLICO/PRIVADO E OS LIMITES DO ACESSO À INFORMAÇÃO; 2 ACESSO À INFORMAÇÃO E AGROTÓXICOS; 2.1 OS AGROTÓXICOS E O ACESSO ÀS INFORMAÇÕES DE SUAS BULAS; 2.2 AS LIMITAÇÕES DO SISTEMA DE TRANSPARÊNCIA PASSIVA NO DESENCADEAMENTO DE MUDANÇAS GENERALIZANTES; CONSIDERAÇÕES FINAIS.

■ INTRODUÇÃO

O direito do acesso à informação produz efeitos positivos sobre políticas públicas estatais? Conectando-se a essa discussão, o presente artigo propõe um estudo de métodos mistos sobre os efeitos da transparência pública sobre controle de agrotóxicos. De forma mais específica, nossa pergunta de pesquisa é: o acesso à informação e a transparência pública são ferramentas institucionais efetivas para provocar mudanças em uma política pública? Essa pergunta dialoga com uma preocupação mais ampla que nos últimos anos tem buscado investigar empiricamente se a transparência pública e o acesso à informação têm concretizado na prática o objetivo normativo ao qual se direcionam: a melhoria da prestação de serviços públicos e o exercício de maior controle da população sobre a gestão de atos públicos. Ainda que nossa pesquisa se debruce sobre a relação entre transparência pública e uma política pública específica (controle de agrotóxicos), não sendo, portanto, generalizável para um grupo mais amplo de políticas públicas, o estudo de caso nesse tema específico permitirá, ao menos, questionar o pressuposto de que a transparência sempre está associada a melhorias em políticas públicas.

Nossa análise recai sobre decisões adotadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) durante o período 2012-2020. A CGU é o órgão que, na estrutura do Executivo, tem a palavra final sobre que documentos são públicos e que documentos são de acesso restrito, o que justifica a análise das decisões desse órgão. Metodologicamente, adotaram-se nessa pesquisa métodos mistos: primeiramente, realizamos um levantamento quantitativo para levantar um panorama geral acerca de quantos recursos foram julgados pela CGU no período de análise e quais os temas predominantes desses recursos; após essa análise quantitativa preliminar, passou-se a uma análise qualitativa mais aprofundada de cerca de vinte recursos que abordavam a questão da transparência na bula de agrotóxicos – tema identificado como um dos centrais nas decisões relativas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

A transparência pública e o acesso à informação são instrumentos de governança relativamente novos. Eles têm gerado grandes expectativas sobre o seu potencial de provocar processos de melhorias em outras políticas estatais. Contudo, no Brasil, poucos estudos têm testado empiricamente esse pressuposto¹, p. 53-68. O presente artigo busca suprir parcialmente essa lacuna, analisando se, e como, os processos de promoção da transparência da Lei de

¹ Uma exceção, que estuda compreender empiricamente os impactos da vagueza normativa no que diz respeito à Lei de Acesso à Informação, pode ser visualizada em: CUNHA FILHO, Marcio. *Transparência, classificação de informações e descentralização decisória: a normalização do segredo por parte dos entes subnacionais brasileiros. Ciência da Informação (Online)*, v. 50, p. 53-68, 2021.

Acesso à Informação tiveram algum impacto sobre a política pública de controle de agrotóxicos. Mais especificamente, nosso objetivo principal foi verificar se, após dez anos de vigência da Lei de Acesso à Informação, o sistema criado e desenvolvido a partir da Lei provocou mudanças tangíveis e observáveis em como o governo e a sociedade brasileiros se portam frente à utilização de agrotóxicos. Dito de outra forma, a política de transparência pública impactou a regulação e/ou o uso de agrotóxicos? Esse estudo se insere, assim, em uma corrente que parte de uma concepção instrumentalista do direito de acesso à informação. Nessa corrente, o direito de acesso à informação não é um fim por si só, mas sim um meio para obtenção de outras finalidades².

Este estudo se desenvolveu em três partes. O próximo item traz o marco teórico que enquadra a discussão e mostra sua importância. A seguir, adentramos especificamente na discussão sobre os agrotóxicos e o direito de acesso às suas bulas, que se pauta em revisão bibliográfica e nos marcos normativos. Depois, definiremos e estudaremos a chamada “transparência passiva” e o trâmite dos recursos de informação. Por meio de análise e sistematização de precedentes da Controladoria-geral da União (CGU), analisamos 200 decisões que envolviam o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e agrotóxicos, para entender se, nessa área, a transparência tem ou não gerado impactos nas políticas públicas. Após o tratamento dos precedentes, nos aprofundamos na análise de 20 decisões. Por meio de revisão bibliográfica e de estudo dos precedentes recursais de acesso à informação, a pesquisa identificou que a falta de atuação mais efetiva na entrega da informação pública ensejou a regressão de proteções aos cidadãos na política dos agrotóxicos. Com a edição da Instrução normativa nº 16, de 18 de maio de 2017, o MAPA repassou às empresas o dever de disponibilizar os rótulos e bulas no sistema AGROFIT em até vinte dias após a concessão do registro. Retirou, do cidadão, o acesso à informação pública, passando-a à esfera privada. A partir do caso das bulas de agrotóxicos, este artigo pretende chamar atenção para essa perda de transparência, com retrocesso na transformação de transparência passiva em ativa, deixando o Estado de cumprir o seu dever constitucional de ser transparente. Explicado o caminho da pesquisa, passa-se ao seu desenvolvimento.

1 A DIVISÃO PÚBLICO/PRIVADO E OS LIMITES DO ACESSO À INFORMAÇÃO

Existe ampla discussão na literatura acerca do papel da transparência no ciclo das políticas públicas³. A transparência e o acesso à informação são considerados formas de controle social, definido como uma nova forma de *accountability* que inclui “monitoramento e supervisão, por parte dos cidadãos, do desempenho do setor público e/ou do setor privado”⁴, p. 356. O acesso à informação é um dos elementos da chamada “democracia aberta”^{5 6}, em que a

² SUNSTEIN, Cass. *Too Much Information: Understanding What We Don't Need to Know*. Cambridge: MIT Press, 2020.

³ CUNHA FILHO, Marcio. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*, v. 10, n. 16, p. 878-907, 2018.

⁴ FOX, Jonathan. Social Accountability: What does the Evidence Really Say? *World Development*, v. 72, p. 346–361, 2015.

⁵ LANDEMORE, Hélène. *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press, 2020.

⁶ LANDEMORE, Hélène; CUNHA FILHO, Marcio Camargo. Open Democracy: a proposal for a radical democratization of our political systems. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 10, n. 2, p. 878-906, 2023.

representação política como forma de exercício do poder é complementada ou fortalecida por formas de participação direta na elaboração ou implementação de políticas públicas. Em um sistema que possui elementos de democracia aberta, multiplicam-se os foros legitimados a delimitar a agenda de debates públicos e também a tomar decisões, ainda que parciais e delimitadas temporal ou tematicamente. Muitos autores têm afirmado que leis de acesso à informação são “um instrumento por excelência do processo de elaboração de políticas públicas”⁷, p. 1344. Não por outro motivo, ao longo da década de 1990 e 2000, houve uma explosão mundial de leis de acesso à informação⁸. Em grande parte, estas leis replicaram o *Freedom of Information Act (FOI Act)* americano, contendo os seguintes dispositivos: ênfase em documentos públicos; permissão de acesso a indivíduos e associações; existência de agências autônomas ou semiautônomas de revisão de decisões de negativa; exceções que protegem a segurança nacional, segredos comerciais, privacidade e deliberações internas⁹.

Contudo, sedimentada essa primeira onda de leis de acesso, já se começam a visualizar alguns hiatos nos regimes jurídicos por elas criadas. Em especial, essas leis possuem um conceito de “informação pública” que talvez não seja suficiente para promover a transparência em um contexto em que o público e o privado interagem intensamente na produção e utilização de informações¹⁰. Esse é o caso, em especial, de informações relativas a pessoas privadas que de alguma forma têm algum tipo de interface com o Poder Público e, por esse motivo, estão registradas em arquivos públicos. Até que ponto essas informações – que possuem natureza privada em sua origem – devem ser consideradas públicas para fins de acesso à informação e promoção da transparência? A transparência de entes privados que de alguma forma interagem com o Poder Público é de fato a principal fronteira à transparência no atual momento. No Brasil, em grande medida essas informações são excluídas do âmbito de incidência da LAI. Contudo, aqui propomos uma outra abordagem, para que seja possível, ao menos, imaginar um regime de acesso à informação que abarque esse tipo de informação.

Para compreender esse tema, é preciso antes de tudo problematizar a tradicional divisão entre público e privado e entre Estado (que desempenharia no modelo ideal apenas atividades de interesse público) e empresas privadas (que desempenhariam no modelo ideal apenas atividades de interesse apenas privado). Essa estrutura conceitual, embora muito enraizada em nossas estruturas de pensamento e em muitas das questões jurídicas que discutimos, já não é uma distinção capaz de explicar a complexidade de alguns problemas contemporâneos¹¹. Isso porque, atualmente, o Estado nacional é apenas uma parte ou a ponta do iceberg da nossa organização nacional. Empresas privadas exercem cada vez mais influência no próprio Estado e nas nossas vidas e relações privada¹². Se empresas privadas também influenciam diretamente as nossas vidas, exercendo atividades que podem ser consideradas de interesse

⁷ SCHILLER, Reuel. Enlarging the Administrative Polity: Administrative Law and the Changing Definition of Pluralism, 1945-1970. *Vanderbilt Law Review*, v. 53, n. 5, p. 1389-1450, 2000.

⁸ ACKERMAN, John M.; SANDOVAL-BALLESTROS, Irma E. The Global Explosion of Freedom of Information Laws. *Administrative Law Review*, v. 58, n. 1, p. 85-130, 2006.

⁹ BANISAR, David. Freedom of information around the world 2006: A global survey of access to government information laws. *Privacy International*, p. 1-168, 2006.

¹⁰ CUNHA FILHO, Marcio. Por que a carteira de vacinação do Ex-Presidente da República é um documento público? *Revista Direito e Práxis*, v. 15, n. 2, p. 1-26, jun. 2024.

¹¹ PASQUALE, Frank. *The Black Box Society: The Secret Algorithms that Control Money and Information*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

¹² *Ibid.*

público, é legítimo argumentar que elas se submetam a regras de transparência e *accountability*.

Pasquale, na obra já referenciada, oferece exemplos concretos para refletir sobre o assunto. Por exemplo: podem empresas do ramo farmacêutico esconder, sob alegação de “segredo comercial”, os perigos de novas drogas que estejam pesquisando ou produzindo? A afirmação, frequente em bancos públicos, de que o recebimento de recursos públicos por parte de pessoas privadas está acobertado por sigilo bancário não pode ser questionada? Podem mídias sociais esconder as fórmulas (algoritmos) a partir dos quais coíbem alguns tipos de discurso e promovem outros? Nesse mesmo sentido, empresas do ramo de alimentos podem esconder informações a respeito dos agrotóxicos que utilizam e dos perigos disso para nossa saúde?

A resposta usual a todas essas perguntas é que empresas privadas não estão submetidas às mesmas regras que entes públicos. Assim, as empresas hipotéticas do parágrafo anterior estariam protegidas por sigilo industrial ou por alguma outra forma de sigilo privado, mesmo que suas informações estejam eventualmente arquivadas ou registradas em arquivos públicos. Esses são argumentos tão fortes que sequer imaginamos contestá-los. Contudo – repetimos aqui nosso argumento central até aqui – existe uma urgência em repensar esses pressupostos. É preciso *disputar* as narrativas sobre sigilos privados que usualmente nos são apresentados, como por exemplo já é feito nos Estados Unidos – por exemplo, neste país, a Agência de Proteção Ambiental (*Environmental Protection Agency – EPA*) tentou publicizar documentos sobre composição de pesticidas; contudo a empresa Monsanto lutou e conseguiu obter na Suprema Corte decisão favorável sob o argumento de “segredo comercial.”¹³ Essa foi uma derrota à transparência, mas, ao menos, houve uma disputa, um questionamento, uma tentativa de mudar as regras do jogo.

Apesar da importância do tema, a perspectiva de futuro para essa discussão não é otimista para a transparência, em grande parte em decorrência de privatizações. Esse é o argumento de Roberts¹⁴, que afirma que as privatizações são uma grande forma de contornar disposições de transparência pública, porque elas tiram essas atividades da esfera da aplicação de leis de acesso à informação. Mudando o meio de prestação de serviços públicos, o Estado contorna as regras de transparência. Roberts fornece alguns exemplos: no Reino Unido, a privatização de alguns serviços (eletricidade, água, trem, comunicações) contribuiu para que o governo Tony Blair abandonasse uma proposta inicial de incluir empresas públicas que prestavam esses serviços na LAI, ao argumento de que isso acarretaria uma desvantagem competitiva frente às demais empresas do setor¹⁵. Outros tipos de serviço público privatizados passaram, em outros países, pelos mesmos problemas relacionados à privatização e à falta de transparência relacionada a esses processos: em Ontario (província canadense), o governo já se recusou a conceder acesso a um contrato de concessão de exploração de rodovias¹⁶; nos Estados Unidos, as estratégias do governo de privatizar atividades tipicamente públicas per-

¹³ Ver decisão emitida em: *Ruckelshaus v. Monsanto Co.*, 467 U.S. 1986 (1984).

¹⁴ ROBERTS, Alaisdar. *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

¹⁵ PARKER, Andrew; PARKER, George. *Utilities win fight to curb Freedom Act Impact*. London: Financial Times of London, 1998.

¹⁶ POSCHMANN, Finn, *Private Means to public ends: the future of public-private partnerships*. Toronto: Howe Institute, 2003.

mitiu até mesmo que o governo escondesse fatos relacionados ao abuso de prisioneiros iraquianos por parte de soldados americanos: o argumento do governo foi que as pessoas envolvidas no famoso escândalo de *Abu Graib* eram contratantes privados, e que por isso suas atividades não estavam submetidas às usuais regras de transparência pública.

O diagnóstico de Roberts sobre a questão é cirúrgico: “à medida em que o antigo setor público desmorona, os elaboradores de políticas públicas ao redor do mundo se mostram incapazes de articular uma clara explicação dos parâmetros que deveriam ser usados para determinar quando uma organização precisa se submeter às regras da transparência”¹⁷, p. 162.

No entanto, ainda segundo Roberts¹⁸, existe ao menos um modelo jurídico paradigmático que pode servir de inspiração para que reformemos os fundamentos do nosso sistema de restrição de acesso com fundamento nos chamados “sigilos privados”. Esse é o modelo do sistema de acesso à informação sul-africano. No contexto pós-apartheid, a África do Sul reconheceu o direito constitucional ao acesso a informações governamentais; mas logo após expandiu esse direito também a organizações não governamentais. O argumento era que atividades privadas exercidas durante o apartheid haviam acarretado graves violações a trabalhadores e consumidores. Assim, a lei desse país estabeleceu procedimentos parecidos para obtenção de informações a entidades privadas e públicas. Estas disposições, e a ameaça de processos judiciais, fizeram com que grandes companhias disponibilizassem informações como por exemplo suas contribuições a grupos políticos; outro exemplo foi a concessão de informações sobre motivos pela não concessão de financiamento imobiliário por parte de um banco privado¹⁹. Outros países têm leis que impõem transparência a uma ou outra atividade do setor privado, mas nenhuma é tão ambiciosa quanto a lei sul-africana, que impõe o dever geral de transparência a entidades privadas, criando a possibilidade de um direito expansivo ao acesso à informação²⁰. O sistema sul-africano de acesso à informação parte de um pressuposto diferente do nosso. Para ele, o direito de sigilo comercial ou industrial cede frente ao direito pessoal e fundamental à segurança privada e ao acesso a informações. O direito de sigilo comercial ou industrial cede frente ao direito pessoal e fundamental à segurança privada e ao acesso a informações.

2 ACESSO À INFORMAÇÃO E AGROTÓXICOS

Feito o enquadramento teórico que norteia o presente trabalho, passamos ao estudo de caso sobre agrotóxicos. O Brasil é o país que mais consome e utiliza agrotóxico no mundo²¹.

¹⁷ ROBERTS, Alaisdar. *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ NEUMAN, Laura; CALLAND, Richard; FLORINI, Ann. *The Right to Know: Transparency for an Open World*. 2007. New York: Columbia University Press, 2007.

²⁰ KLAAREN, Jonathan; CURRIE, Ian. *The Promotion of Access to Information Act Commentary*. Cape Town: SiberInk, 2002.

²¹ MATTOS NETO, Antonio José de; COSTA, Elida de Cássia Mamede da. Agrotóxicos e Projeto de Lei n. 6.299/2002: retrocesso agroambiental. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 189-217, 16 set. 2020. Desde 2008, o Brasil é o líder internacional no consumo de agrotóxicos. Enquanto o mercado mundial de agrotóxicos cresceu 93%, nos mesmos 10 anos, o mercado brasileiro cresceu 190%. Ver: RIBEIRO, Camila Santiago; ROCHA, Eduardo Gonçalves. Externalidades negativas decorrentes do uso de agrotóxicos e a insegurança alimentar: uma análise da

Parte desse problema decorre de políticas estatais permissivas que, em prol de interesses comerciais, continuam a permitir o uso de substâncias com potencial nocivo à saúde humana e ao meio ambiente. Frente a esse contexto, nos perguntamos se a transparência pública e o direito de acesso à informação provocaram mudanças nesse cenário.

A decisão sobre os agrotóxicos passa, conforme art. 3º da Lei nº 7.802, pelo crivo “dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura”²². Isso significa a avaliação conjunta do MAPA, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Apesar da decisão complexa, quem centraliza as informações finais sobre o registro dos agrotóxicos é o primeiro órgão, o MAPA, por meio do Sistemas de Agrotóxicos Fitossanitários – AGROFIT. O acesso a tais informações, que são públicas²³, p. 33, é tão relevante que o Dossiê Abrasco reivindicou a criação de um sistema de informação nacional sobre uso de agrotóxicos, com o intuito de garantir o acesso público às suas informações, incluídas aqui as bulas²⁴. Diante desse contexto, a pergunta que desafia essa pesquisa é a seguinte: a partir do estudo dos precedentes da Controladoria da União, de 2012 a 2020, como tem sido garantido o direito de acesso à informação passiva das bulas de agrotóxico pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento?

2.1 OS AGROTÓXICOS E O ACESSO ÀS INFORMAÇÕES DE SUAS BULAS

A Constituição de 1988 reconheceu o direito fundamental de acesso às informações públicas, conforme inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37; e § 2º do art. 216. A Lei n. 12.527, de 2011, dispôs sobre o direito fundamental de acesso à informação, estabeleceu procedimentos objetivos e ágeis com a finalidade de garantir a transparência da Administração Pública. A avaliação de 5 anos de sua implementação mostrou ganhos do novo normativo para a democracia brasileira²⁵. Contudo, é importante também notar os retrocessos ocorridos nessa área. Exatamente por isso, a avaliação sobre as decisões de LAI precisa ser continuamente feita, especialmente quanto a temas específicos como as bulas de agrotóxicos.

A publicidade de informações relacionadas a agrotóxicos é tema tão relevante que consta expressa no art. 220, § 4º, da Constituição de 1988²⁶. Na parte sobre comunicação

atuação do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Agrário e Agroambiental*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 23–41, 2017.

²² CF, 1988: “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”.

²³ FERRO, Alan Alves. *Análise do conflito entre o direito de acesso à informação e o segredo de negócio no registro brasileiro de agrotóxicos*. 2020. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

²⁴ CARNEIRO, Fernando Ferreira *et al.* (orgs.). *Dossiê Abrasco: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro/São Paulo: EPSJV/Expressão Popular, 2015. Disponível em: <https://abrasco.org.br/download/dossie-abrasco-um-alerta-sobre-os-impactos-dos-agrotoxicos-na-saude/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

²⁵ MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, ago. 2018.

²⁶ MATTOS NETO, Antonio José de; COSTA, Elida de Cássia Mamede da. Agrotóxicos e Projeto de Lei n. 6.299/2002: retrocesso agroambiental. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 189-217, 16 set. 2020

social, a Constituição de 1988 deixou expresso que a propaganda comercial de agrotóxicos “estará sujeita a restrições legais” e “conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso”. Ora, para saber se tais malefícios existem, o papel da publicidade das bulas é incontroverso. Conclui-se, com isso, que a publicidade sobre os agrotóxicos encontra respaldo constitucional. Tal dispositivo foi regulamentado pelo art. 8º da Lei n. 9.294, que apesar de não usar o termo “agrotóxico” (substituindo-o por “defensivos agrícolas”), estabeleceu que as propagandas sobre o tema deverão conter “completa explicação sobre a sua aplicação, precauções no emprego, consumo ou utilização, segundo o que dispuser o órgão competente do MAPA, sem prejuízo das normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde ou outro órgão do Sistema Único de Saúde.” Apesar disso, percebe-se uma pretensão de encobrir o seu efeito nocivo, decorrente do termo “defensivo agrícola” utilizado nesta lei. O mesmo fenômeno parece ocorrer no PL nº 6.299/2002, conhecido como PL do veneno, ao usar o termo “pesticidas”²⁷.

Além da regulamentação específica sobre a propaganda, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) também definiu como direito do consumidor o acesso a informações claras sobre eventuais riscos de tais produtos^{28 29 30}. Especificamente sobre meio ambiente, há ainda a Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, que dispôs “sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama”. Entre estes órgãos está o Ibama. Nos arts. 2º, § 1º, desta lei, consta que o acesso à informação deve ser concedido, pelos entes do Sisnama, independentemente da comprovação de interesse específico³¹. Há, portanto, um conjunto de normas (Lei de propaganda, CDC e Lei de Informações ambientais) que concede resguardo à publicidade dessas informações, o que se aplica aos agrotóxicos.

As bulas dos agrotóxicos estão especialmente previstas na Lei nº 7.802, regulamentada pelo Decreto n. 4.074. Aqui, o artigo 3º exige para o registro de agrotóxico uma autorização tríplice, levando-se em conta os riscos para saúde, para o abastecimento e para o meio ambiente. Por isso, tal processo envolve o MAPA; o Ministério da Saúde (por meio da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)); e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Tais ór-

²⁷ Para se aprofundar neste debate terminológico sobre agrotóxicos, ver: BARONAS, Roberto Leiser. Agrotóxico versus pesticida: notas de leitura sobre polêmica e a memória discursiva. *Bakhtiniana: Revista de Estudos do Discurso*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 62-87, 2019 e PEREIRA, Camilla de Freitas; BORGES, Theanna de Alencar. A segurança alimentar no uso de agrotóxicos e o direito de escolha do consumidor. *Dom Helder - Revista de Direito*, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 181-205, 2020.

²⁸ CARNEIRO, Fernando Ferreira *et al.* (orgs.). *Dossiê Abrasco: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro/São Paulo: EPSJV/Expressão Popular, 2015. Disponível em: <https://abrasco.org.br/download/dossie-abrasco-um-alerta-sobre-os-impactos-dos-agrotoxicos-na-saude/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

²⁹ HUPFFER, Haide Maria; POL, Jeferson Jeldoci. O direito de escolha do consumidor e a necessária informação sobre alimentos com agrotóxicos. *NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 37, n. 2, p. 41-67, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/ri/handle/riufc/30501>. Acesso em: 6 mar. 2021.

³⁰ Cf. Art. 6º do CDC “São direitos básicos do consumidor: (...)III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem”.

³¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

gãos compõem o Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos (CTA). Os 3 órgãos participam da decisão, mas quem centraliza a base de informações é o MAPA, no Sistemas de Agrotóxicos Fitossanitários – AGROFIT³².

O art. 7º da Lei nº 7.802/89, quando versa sobre a rotulagem dos agrotóxicos, apresenta modelos de rótulo e bula que determinam certas exigências e padrões que devem ser cumpridos³³. Complementando-o, o art. 2º, IV, do Decreto nº 4.074 estabelece que “cabe aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Saúde e do Meio Ambiente “estabelecer os parâmetros para rótulos e bulas de agrotóxicos e afins”. No art. 49 do mesmo Decreto consta uma série de exigências aplicáveis à bula de agrotóxicos e afins, além de todos os dados exigidos no rótulo, previstos no Anexo IX. Há, portanto, uma série de informações públicas que devem estar disponíveis ao acesso público, o que reforça a necessidade de a LAI contribuir com o acesso a tais informações.

Há de se fazer, ainda, um último recorte. Não se pretende, neste trabalho, adentrar no debate sobre segredo de negócio, tutelado pela Lei nº 10.603/2002, que protege o dossiê regulatório dos agrotóxicos por 10 anos³⁴. Exatamente para evitar essa questão, essa pesquisa centra-se nas informações das bulas de agrotóxicos, que são inegavelmente públicas.

Para reforçar esse caráter público, e o dever de disponibilização pelos órgãos públicos das bulas, deve-se recordar da dificuldade identificada sobre a compreensão dos riscos dos agrotóxicos. A população rural tem dificuldade de entender as bulas dos agrotóxicos³⁵. Não bastasse isso, os sistemas atuais não permitem identificar o número real de casos de intoxicação por agrotóxicos³⁶. Há, por fim, uma deficiência no fornecimento dessas informações³⁷. Por

³² Seria possível, portanto, desenvolver uma pesquisa sobre os 3 órgãos (MAPA, Ibama e Anvisa), mas este trabalho escolheu centrar-se no MAPA, ante a sua gestão do sistema AGROFIT. Para ver estudos à luz da atuação da atuação da ANVISA sobre agrotóxicos, recomenda-se: SILVA, Letícia Rodrigues da; LEUZINGER, Márcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha. O direito de acesso a informações: o caso de informações relativas a produtos agrotóxicos. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, v. 7, n. 2, p. 200-229, 2019. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/583>. Acesso em: 20 mar. 2021. Para uma análise sobre os três órgãos, pautando-se desta vez na multiplicidade de respostas sobre um único agrotóxico, ver: FERRO, Alan Alves. *Análise do conflito entre o direito de acesso à informação e o segredo de negócio no registro brasileiro de agrotóxicos*. 2020. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

³³ YAMASHITA, Maria Gabriela Nunes. *Análise de rótulos e bulas de agrotóxicos segundo dados exigidos pela legislação federal de agrotóxicos e afins e de acordo com parâmetros de legibilidade tipográfica*. 2008. 187 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenho Industrial, Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/89745>. Acesso em: 15 mar. 2021.

³⁴ FERRO, Alan Alves. *Análise do conflito entre o direito de acesso à informação e o segredo de negócio no registro brasileiro de agrotóxicos*. 2020. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

³⁵ ROZEMBERG, Brani; PERES, Frederico. Reflexões sobre a educação relacionada aos agrotóxicos em comunidades rurais. In: PERES, Frederico; MOREIRA, Josino Costa (orgs.). *É veneno ou é remédio?: agrotóxicos, saúde e ambiente*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003. p. 367-384. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/sg3mt/pdf/peres-9788575413173.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021.

³⁶ BENATTO, Alfredo. *Sistemas de informação em saúde nas intoxicações por agrotóxicos e afins no Brasil: situação atual e perspectivas*. 2002. 118 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Saúde Coletiva, Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

³⁷ YAMASHITA, Maria Gabriela Nunes. *Análise de rótulos e bulas de agrotóxicos segundo dados exigidos pela legislação federal de agrotóxicos e afins e de acordo com parâmetros de legibilidade tipográfica*. 2008. 187 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenho Industrial, Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/89745>. Acesso em: 15 mar. 2021.

tais razões, somente a democratização das informações sobre os agrotóxicos garantirá o empoderamento dos sujeitos, para que possam vir a ser parte ativa no processo de avaliação³⁸, p.³⁹⁶. Esse processo complexo pode – e deve – iniciar-se pelas bulas.

Demarcada a publicidade das bulas de agrotóxicos e o dever de publicidade estatal de tais informações, exigido não só pela Constituição (art. 220, § 4º), como por mais normas legais (Lei n. 9.294, de 1996 (Propaganda de Agrotóxicos), Lei nº 8.078, de 1990 (Dever de informação do CDC), Lei nº 10.650, de 2003 (Acesso à informação Ambiental), Lei nº 7.802, de 1989 (Agrotóxicos), Decreto n. 4.074, de 2002 (Regulamentação dos Agrotóxicos), em seguida este artigo unirá ao debate o papel da LAI – Lei de Acesso à informação, neste processo de democratização da informação.

3.2 AS LIMITAÇÕES DO SISTEMA DE TRANSPARÊNCIA PASSIVA NO DESENCADEAMENTO DE MUDANÇAS GENERALIZANTES

Antes da publicação da Lei de Acesso à Informação, diversas outras leis e atos normativos impunham obrigações de transparência para os órgãos públicos. Mas a LAI foi além para criar de um procedimento que permite ao cidadão (ou à pessoa jurídica interessada) formular e obter respostas a pedidos de informação³⁹. A instituição dos pedidos de informação acarreta uma mudança significativa na ordem de relações entre Estado e cidadão, pois permite que os cidadãos adquiram maior protagonismo no processo de disponibilização de informações públicas, podendo solicitar e demandar informações que possam lhes ser útil do seu ponto de vista próprio, e não do ponto de vista estatal. Daí a importância, já amplamente estudada, da chamada “transparência passiva”, que significa o poder dos cidadãos em solicitar informações ao Estado na forma e com os recortes que desejar; esse é um poder significativo de participação popular na Administração Pública, pois empodera os cidadãos a demandarem o Estado na forma e com as características mais convenientes a eles, os cidadãos^{40 41}.

Apesar dessas aparentes vantagens do sistema de transparência passiva, ele também possui limitações importantes e que talvez impeçam a sua utilização como instrumento de promoção de mudanças. Pozen⁴² aponta algumas das principais desvantagens de um sistema focado na transparência passiva: (i) há uma individualização excessiva da política de transparência, que é direcionada a resolver problemas pontuais e específicos, deixando de alcançar soluções mais gerais e abrangentes; (ii) essa individualização tende a favorecer alguns atores específicos, em especial aqueles que têm recursos e condições para solicitar informações e

³⁸ CARNEIRO, Fernando Ferreira *et al.* (orgs.). *Dossiê Abrasco: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro/São Paulo: EPSJV/Expressão Popular, 2015. Disponível em: <https://abrasco.org.br/download/dossie-abrasco-um-alerta-sobre-os-impactos-dos-agrotoxicos-na-saude/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

³⁹ CUNHA FILHO, Márcio; XAVIER, Vitor César Silva. *Lei de acesso à informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

⁴⁰ CUNHA FILHO, Marcio. *A construção da transparência pública no Brasil: análise da elaboração e implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019)*. 2019. 239 f. Tese (Doutorado) Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

⁴¹ CUNHA FILHO, Marcio Camargo; ANTUNES, Luiz Fernando Toledo. Regime legal de classificação de informações no Brasil: problemas teóricos, empíricos e (in)compatibilidade com a ordem jurídica democrática. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 138-151, mar. 2021.

⁴² POZEN, David. Freedom of Information beyond the Freedom of Information Act. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 165, p. 1097-1158, 2017.

formular recursos em caso de não atendimento; (iii) o foco da transparência em mecanismos passivos tende a provocar uma descentralização na sua aplicação, o que dificulta a padronização de respostas e a aplicação de sanções em caso de descumprimento, diminuindo a capacidade de *enforcement* de instituições-garante. Em suma, o sistema de transparência baseado em pedidos e recursos de acesso à informação pode mostrar-se incapaz de transformar transparência passiva em transparência ativa⁴³.

Os pedidos de acesso à informação servem para ativar órgãos estatais e mostrar-lhes que existe um interesse público em um determinado tipo de informação. Quando realizados reiteradas vezes e por partes distintas, há uma confirmação deste interesse público. Idealmente, o Estado deveria se valer destes pedidos de informação para rever sua política de dados abertos e eventualmente inserir e modificar informações disponíveis em seus sites eletrônicos. Contudo, ao menos no caso dos agrotóxicos, esse “círculo virtuoso” não tem se efetivado na prática, em decorrência, ao menos em parte, das limitações estruturais de sistemas de transparência passiva, como passamos a mostrar.

Analisamos nessa pesquisa 203 recursos de acesso à informação julgados pela CGU contra o MAPA entre 2012 (entrada em vigor da LAI) e 2020 (período final da coleta de dados)⁴⁴. De todos os recursos julgados contra o MAPA, aproximadamente 20 diziam respeito diretamente a informações sobre agrotóxicos. Os pedidos aqui analisados estão disponíveis no site⁴⁵ e possuíam teor muito semelhante se comparados uns com os outros: pediam no geral informações sobre a bula dos agrotóxicos. Que postura adotaram os órgãos competentes para transformar demandas individuais e específicas em uma política de transparência ativa mais generalizada? Ou seja, a CGU e/ou o MAPA adotaram caminhos para transformar o atendimento de uma demanda particular em uma política pública de conteúdo mais abrangente? Essa pergunta é relevante na medida em que uma parte significativa dos recursos diz respeito a objeto semelhante, qual seja, a bula de produtos agrotóxicos. Embora diga respeito a produtos diferentes ou solicitações diferentes, a questão de fundo destes recursos é a mesma: a composição química de produtos agrotóxicos é informação pública ou incide sobre ela alguma hipótese de sigilo? Se adotar postura em prol da transparência em um determinado caso, em tese não haveria justificativa para o sigilo em outros casos.

Nas duas primeiras vezes em que se deparou com recursos que pediam acesso a bulas de agrotóxicos, a CGU apenas ordenou que o MAPA respondesse à solicitação do cidadão⁴⁶. Ou seja, foram casos não propriamente de recursos contra decisões denegatórias de informação, mas sim contra ausência de respostas por parte do órgão. Este tipo de situação se repetiu

⁴³ GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan *et al.* Do freedom of information laws increase transparency of government? A replication of a field experiment. *Journal of Behavioral Public Administration*, v. 2, n. 1, p. 1-10, 1 jan. 2019.

⁴⁴ Em outro estudo, Ferro analisou a decisão dos três órgãos (ANVISA, MAPA e IBAMA) para identificar divergência quanto ao acesso da bula de agrotóxicos: “Apesar do exposto, no mundo empírico, apurou-se que a Anvisa negou o fornecimento de cópias de bula aprovada, SIC no 9, e do resultado da avaliação toxicológica, SIC no 17. Em descompasso de entendimento com a agência de saúde, o Ibama forneceu as cópias de bulas requeridas mediante SICs nos 22 e 23, sem quaisquer restrições, como também deu provimento aos pedidos de cópias dos resultados das classificações ambientais, constante nos SICs nos 30 e 35. Novamente, evidencia-se uma assimetria no entendimento expresso pelas duas autoridades quanto ao alcance da incumbência de sigilo e a garantia de publicidade”. Ver em: FERRO, Alan Alves. *Análise do conflito entre o direito de acesso à informação e o segredo de negócio no registro brasileiro de agrotóxicos*. 2020. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

⁴⁵ Ver em: www.acessoainformacao.gov.br.

⁴⁶ Recursos nº 21900.000941/2014-83 e nº 21900.000966/2014-87.

em algumas ocasiões: a CGU *acolhe* o recurso, ordenando que o MAPA responda, sem entrar no mérito⁴⁷. Pode-se dizer que aqui há uma primeira oportunidade desperdiçada por parte da CGU. Se o MAPA se absteve de responder aos recursos internos, ocasionando o recurso à CGU, esta poderia apreciar o mérito do recurso de imediato. Mas, em vez disso, devolve o recurso ao órgão de origem, cujo prazo para resposta é reaberto. Assim, ao apenas *ordenar que o órgão inerte responda*, a CGU parece premiar a inércia do órgão, que passa a ter prazo consideravelmente maior quando se abstém de responder.

Em 2015, pela primeira vez a CGU se depara com um recurso contra uma decisão dene-gatória de acesso a bula de medicamentos⁴⁸. Tratava-se na ocasião de pedido de acesso à bula do agrotóxico Granutox, aprovado em 25 de fevereiro de 2008. O MAPA negou acesso ao pedido não com base em argumentos de fundo, mas apenas dizendo que não possuía as informações requeridas, que seriam de competência de outros órgãos, em especial Anvisa e Ibama. Apesar de afirmar não ter produzido as informações, a CGU afirma que o MAPA, “após as interlocuções que se seguiram”, “empreendeu esforços na verificação do processo de registro correspondente e providenciou resposta complementar no dia 1º de abril de 2015”. Ou seja, do relatório da CGU depreende-se que houve a entrega da informação no decorrer do processo de julgamento do recurso, fazendo com que este perdesse o objeto.

Ainda em 2015, a CGU se depara com outro pedido sobre bula de agrotóxico⁴⁹. Neste caso, o pedido inicial se referia à bula do agrotóxico “Nitrosil 600 CE”. Durante a instrução do processo, o MAPA refere que as bulas teriam sido encaminhadas para o cidadão depois do protocolamento do recurso à CGU. Entretanto, o cidadão afirma que a versão que lhe fora encaminhada não correspondente à versão aprovada da bula, correspondendo apenas a uma versão antiga. Frente à insistência do MAPA em afirmar que “a bula enviada foi a última versão aprovada no âmbito desta Coordenação-Geral”, a CGU julga o processo extinto sem julgamento de mérito, por perda de objeto. Ou seja, frente a informações conflitantes sobre qual seria ou não a última versão da bula, a CGU aceita a versão do órgão recorrido.

Na mesma época, a CGU se depara com recurso contra pedido da bula do agrotóxico “Parathion Metílico Cheminova”⁵⁰. Em um primeiro momento, o MAPA afirma não possuir informações sobre a bula do agrotóxico por se tratar de “produto cancelado e arquivado há muito tempo.” O Ministério envia algumas informações para o cidadão, que as reputa incompletas e apela à CGU, afirmando que o que lhe interessa é “a última bula completa, aprovada e publicada pela autoridade de registro”. O procedimento se repete: ao receber o recurso, a CGU realiza interlocução com o MAPA, que afirma tratar-se do único documento que possui. Assim, a CGU novamente extingue o processo por perda de objeto, pois a informação já teria sido entregue ao cidadão.

⁴⁷ Foi o caso dos seguintes recursos: recurso 21900.000673/2015-81, julgado em 20/08/2015 e recurso 21900.000748/2015-23, julgado em 02/09/2015.

⁴⁸ Recurso n. 21900.000076/2015-56, julgado em 13/04/2015.

⁴⁹ Recurso n. 21900.000070/2015-89, julgado em 07/04/2015.

⁵⁰ Recurso n. 21900.000086/2015-91, julgado 10/04/2015.

O mesmo procedimento se repete em outros recursos: pedido de acesso a bulas de agrotóxicos são respondidos com a afirmação de que as informações estão disponíveis online⁵¹, mas o cidadão recorre contestando esta informação, alegando que as informações contidas no sistema de transparência ativa do ministério são apenas parciais ou desatualizadas. Durante a instrução do recurso, o MAPA envia informações sobre as bulas que não constavam no seu sistema de transparência ativa. Novamente o pedido é julgado extinto por perda de objeto. Percurso praticamente idêntico volta a acontecer em outros casos: frente à contraposição entre a alegação do órgão, no sentido de que as bulas se encontram disponíveis online, a alegação do cidadão, que afirma que as informações disponíveis são incompletas ou inexistentes, a CGU julga o pedido extinto sem julgamento de mérito⁵². O mesmo procedimento ocorre novamente até 2017, com uma pequena particularidade: o cidadão solicita bulas atualizadas de diversos produtos agrotóxicos, o MAPA afirma que eles estão disponíveis online, o cidadão recorre à CGU afirmando que as informações disponíveis no site estão incompletas ou desatualizadas, a CGU intervém, o MAPA entrega parte das bulas faltantes e o recurso é julgado com perda de objeto. Nesse caso há uma pequena particularidade: a CGU admite que apenas parte das informações foram fornecidas pelo recorrido, e por isso julga ter havido perda parcial de objeto. No entanto, a CGU permanece silente quanto à parte do pedido não atendida⁵³.

Há uma única ocasião, em 2016, em que a CGU se arrisca a ingressar na questão de fundo, mas mesmo nessa ocasião não se pode afirmar que adota uma postura clara e coerente sobre o assunto⁵⁴. Afirma que “não há dúvidas de que o objeto do pedido – bulas de produtos agrotóxicos – deve ser disponibilizado ao público.” Afirma também que, “por considerar a existência de um sistema eletrônico específico para consulta aberta sobre agrotóxicos, espere-se do Ministério recorrido a manutenção do mesmo atualizado a fim de evitar pedidos de acesso à informação e recursos desnecessários”. Apesar de realizar essa constatação no relatório, a CGU segue o mesmo procedimento: realizar interlocução com o órgão, que envia as bulas para o cidadão, e posteriormente a CGU julga o processo extinto sem julgamento de mérito. Neste caso, a CGU aceitou o envio de 73 das 77 bulas solicitadas, pois “as bulas que não foram enviadas são referentes a produtos agrotóxicos que foram retirados do mercado”. Nota-se assim que os relatórios técnicos da CGU emitem mensagens ambíguas, ora afirmando que não há dúvida se tratar de informações de caráter público, ora afirmando não está abrangidos pela regra da publicidade agrotóxicos que foram retirados do mercado – embora haja um evidente interesse público em obter informações acerca de produtos que, mesmo que retirados do mercado no momento de julgamento do recurso, eles estiveram presentes em algum momento.

A partir de 2017, contudo, passa a haver uma mudança que parece relevante. Em pedido muito semelhante, o solicitante pleiteava acesso a bulas de agrotóxicos que estariam desatualizadas ou que não constavam no sistema de transparência ativa do Ministério. Desta vez,

⁵¹ No recurso n. 21900.000088/2016-61, julgado em 26/04/2016, que pleiteava acesso às bulas Acefato Fersol 750 SP, Actellic 500 EC, Afalon 450 SC, Afalon SC, Affinity 400 EC, Akito, Albatross, Antrimo TM, Avant 750 SP, Metarriz Plus Wp Biocontrol, o MAPA responde que as informações quanto aos fabricantes, formuladores, titular de registro, ingrediente ativo, classificação toxicológica, classificações ambiental, recomendações de uso e culturas indicadas, entre outras, encontram-se disponíveis para consulta no sistema AGROFIT”.

⁵² Recurso n. 21900.000252/2016-31, julgado em 15/04/2016.

⁵³ Recurso n. 21900.000267/2017-80, julgado em 21/06/2017.

⁵⁴ Recurso n. 21900.000247/2016-28, julgado em 15/04/2016.

contudo, o Ministério apresenta resposta distinta. Em vez de providenciar as informações solicitadas ou ao menos parte delas, afirma que “após a publicação da IN nº 16/2017 não há mais aprovação de rótulos e bulas no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, assim compete às empresas disponibilizarem os rótulos e bulas no sistema AGROFIT até vinte dias após a concessão do registro, em caso de descumprimento ficam sujeitas a autuação pela Fiscalização Federal”. Por outros termos, o Ministério passa a entender que a partir de 2017 não mais lhe compete produzir e disponibilizar informações sobre especificações de agrotóxicos.

Da análise do conjunto de recursos que requeriam informações sobre agrotóxicos, percebe-se que a CGU se absteve reiteradamente e ao longo do tempo de julgar o mérito da questão. Com isso, o órgão perdeu oportunidades de firmar precedentes sobre o tema, impor a transparência ativa referente a estas informações e aumentar a eficácia geral da Lei de Acesso à Informação. Nesse contexto de espécie de vazio legal, abriu-se espaço para que o órgão recorrido emitisse regulamentação se abstendo do dever de divulgar informações relevantes sobre bulas de agrotóxicos, que passam a ser de responsabilidade exclusiva das empresas fabricantes. Por outros termos, o vazio normativo sustentado pela ausência reiterada de decisões de mérito vinculantes permite que os órgãos criem, desenvolvam e insistam em estratégias evasivas para evitar dar eficácia geral ao direito de acesso à informação.

■ CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou oferecer, a partir de um estudo de caso acerca do sistema de transparência passiva sobre recursos de acesso à informação sobre transparência de bula de agrotóxicos, uma contribuição empírica que permita questionar o pressuposto de que sistemas de transparência necessariamente produz mudanças nas políticas públicas com as quais guarda relações. Analisando atos normativos, ações burocráticas e recursos de acesso à informação relacionados a agrotóxicos, argumentamos que as ações de transparência adotadas no setor não foram suficientes para provocar mudanças positivas na política pública final. Dito de outra forma, dez anos após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, que desencadeou dezenas de pedidos e recursos de acesso à informação relacionados a agrotóxicos, e depois da adoção de diversos atos normativos e ações burocráticas destinadas a aumentar a transparência do setor, verificamos poucas mudanças na política geral de agrotóxicos no Brasil. Ou seja, a adoção de normas voltadas a promover transparência e a existência e insistência de questionamentos não foram suficientes para uma mudança de postura do Estado e das empresas na adoção de soluções que visem aumentar a saúde da população e a proteção ao meio ambiente. O caso do uso dos agrotóxicos evidencia que a diferença entre atividade pública/atividade privada nem sempre é tão dicotômica ou contraposta quanto parece ser a uma primeira vista: um ato sutil como o de delegar a competência para produção de certas informações pode servir para dificultar a eficácia da regra da transparência.

Os resultados da pesquisa apontam, portanto, para uma conclusão contraintuitiva: ainda que o senso comum aponte para a ideia de uma relação direta entre transparência e transformações em políticas públicas, ao menos no caso específico de políticas relacionadas a agrotóxicos verificou-se não haver tal relação: mais transparência não significou melhorias na política pública; pelo contrário, houve retrocessos – dos pontos de vista sanitário e ambiental

– na política de agrotóxicos durante o período estudado. Importante ressaltar, assim, as limitações dos resultados ou das conclusões dessa pesquisa: os dados aqui trabalhados e a metodologia utilizada não permitem sustentar uma conclusão ampla e geral sobre a falta de impacto de leis de acesso à informação em mudanças de políticas públicas; no entanto, a análise casuística e específica de um caso concreto permite questionar e criar uma pequena fissura no argumento, tão amplamente aceito, de que transparência necessariamente gera modificações positivas em políticas públicas. Por outros termos, esse artigo não permite fazer afirmações generalizantes sobre a falta de impacto da transparência, porém dá um primeiro passo em questionar um pressuposto profundamente estabelecido nas ciências sociais, a de que transparência é, por si só, uma característica positiva ou que gera impactos positivos.

Já a contribuição teórica mais geral do artigo é a de apresentar ressalvas a pressupostos largamente utilizados no campo das discussões sobre transparência pública, como os pressupostos de que “quanto mais transparência, melhor” ou o pressuposto de que transparência necessariamente produz efeitos positivos em termos de governança e gestão pública. A teoria segundo a qual transparência gera participação, que por sua vez gera responsividade ou adequação das ações de agentes públicos a interesses políticos precisa ser revisitada: essa relação é, na verdade, muito mais nuançada e dotada de conexões muito mais frágeis do que usualmente se admite. Dito de outra forma, o percurso para que transparência gere mudanças é muito menos linear e muito mais recheado de obstáculos do que inicialmente pressuposto.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, John M.; SANDOVAL-BALLESTROS, Irma E. The Global Explosion of Freedom of Information Laws. *Administrative Law Review*, v. 58, n. 1, p. 85-130, 2006.

BANISAR, David. Freedom of information around the world 2006: A global survey of access to government information laws. *Privacy International*, p. 1-168, 2006.

BARONAS, Roberto Leiser. Agrotóxico versus pesticida: notas de leitura sobre polêmica e a memória discursiva. *Bakhtiniana: Revista de Estudos do Discurso*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 62-87, 2019.

BENATTO, Alfredo. *Sistemas de informação em saúde nas intoxicações por agrotóxicos e afins no Brasil: situação atual e perspectivas*. 2002. 118 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Saúde Coletiva, Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. *Decreto n. 4.074 de 4 de janeiro de 2002*. Regulamenta a Lei 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2002a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4074.htm. Acesso em: 2 mar. 2021.

BRASIL. *Lei n. 10.603 de 17 de dezembro de 2002*. Dispõe sobre a proteção de informação não divulgada submetida para aprovação da comercialização de produtos e dá outras providências. Brasília, DF, 2002b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10603.htm. Acesso em: 14 mar. 2021.

BRASIL. *Lei n. 10.650 de 16 de abril de 2003*. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Brasília, DF, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.650.htm. Acesso em: 14 mar. 2021.

BRASIL. *Lei n. 7.802 de 11 de julho de 1989*. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7802.htm. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. *Lei n. 8.078 de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. *Lei n. 9.294 de 15 de julho de 1996*. Dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9294.htm. Acesso em: 6 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Sistemas de Agrotóxicos Fitossanitários – AGROFIT*. Brasília, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/AGROFIT>. Acesso em: 19 mar. 2021.

BRASIL. *Projeto de Lei n. 6.299 de 2002*. Altera os arts 3º e 9º da Lei 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. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1654426. Acesso em: 2 mar. 2021.

CARNEIRO, Fernando Ferreira *et al.* (orgs.). *Dossiê Abrasco: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro/São Paulo: EPSJV/Expressão Popular, 2015. Disponível em: <https://abrasco.org.br/download/dossie-abrasco-um-alerta-sobre-os-impactos-dos-agrotoxicos-na-saude/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo; ANTUNES, Luiz Fernando Toledo. Regime legal de classificação de informações no Brasil: problemas teóricos, empíricos e (in)compatibilidade com a ordem jurídica democrática. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 138-151, mar. 2021.

CUNHA FILHO, Márcio; XAVIER, Vitor César Silva. *Lei de acesso à informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

CUNHA FILHO, Marcio. *A construção da transparência pública no Brasil: análise da elaboração e implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019)*. 2019. 239 f. Tese (Doutorado) Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

CUNHA FILHO, Marcio. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*, v. 10, n. 16, p. 878-907, 2018.

CUNHA FILHO, Marcio. Por que a carteira de vacinação do Ex-Presidente da República é um documento público? *Revista Direito e Práxis*, v. 15, n. 2, p. 1-26, jun. 2024.

CUNHA FILHO, Marcio. Transparência, classificação de informações e descentralização decisória: a normalização do segredo por parte dos entes subnacionais brasileiros. *Ciência da Informação (Online)*, v. 50, p. 53-68, 2021.

FERRO, Alan Alves. *Análise do conflito entre o direito de acesso à informação e o segredo de negócio no registro brasileiro de agrotóxicos*. 2020. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

FOX, Jonathan. Social Accountability: What does the Evidence Really Say? *World Development*, v. 72, p. 346–361, 2015.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan *et al.* Do freedom of information laws increase transparency of government? A replication of a field experiment. *Journal of Behavioral Public Administration*, v. 2, n. 1, p. 1-10, 1 jan. 2019.

HUPFFER, Haide Maria; POL, Jeferson Jeldoci. O direito de escolha do consumidor e a necessária informação sobre alimentos com agrotóxicos. *NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 37, n. 2, p. 41-67, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/ri/handle/riufc/30501>. Acesso em: 6 mar. 2021.

KLAAREN, Jonathan; CURRIE, Ian. *The Promotion of Access to Information Act Commentary*. Cape Town: SiberInk, 2002.

LANDEMORE, Hélène. *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press, 2020.

LANDEMORE, Hélène; CUNHA FILHO, Marcio Camargo. Open Democracy: a proposal for a radical democratization of our political systems. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 10, n. 2, p. 878-906, 2023.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MATTOS NETO, Antonio José de; COSTA, Elida de Cássia Mamede da. Agrotóxicos e Projeto de Lei n. 6.299/2002: retrocesso agroambiental. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 189-217, 16 set. 2020.

- MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, ago. 2018.
- NEUMAN, Laura; CALLAND, Richard; FLORINI, Ann. *The Right to Know: Transparency for an Open World*. 2007. New York: Columbia University Press, 2007.
- PARKER, Andrew; PARKER, George. *Utilities win fight to curb Freedom Act Impact*. London: Financial Times of London, 1998.
- PASQUALE, Frank. *The Black Box Society: The Secret Algorithms that Control Money and Information*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.
- PEREIRA, Camilla de Freitas; BORGES, Theanna de Alencar. A segurança alimentar no uso de agrotóxicos e o direito de escolha do consumidor. *Dom Helder - Revista de Direito*, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 181-205, 2020.
- POSCHMANN, Finn, *Private Means to public ends: the future of public-private partnerships*. Toronto: Howe Institute, 2003.
- POZEN, David. Freedom of Information beyond the Freedom of Information Act. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 165, p. 1097-1158, 2017.
- RIBEIRO, Camila Santiago; ROCHA, Eduardo Gonçalves. Externalidades negativas decorrentes do uso de agrotóxicos e a insegurança alimentar: uma análise da atuação do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Agrário e Agroambiental*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 23-41, 2017.
- ROBERTS, Alaisdar. *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- ROZEMBERG, Brani; PERES, Frederico. Reflexões sobre a educação relacionada aos agrotóxicos em comunidades rurais. In: PERES, Frederico; MOREIRA, Josino Costa (orgs.). *É veneno ou é remédio?: agrotóxicos, saúde e ambiente*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003. p. 367-384. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/sg3mt/pdf/peres-9788575413173.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- SCHILLER, Reuel. Enlarging the Administrative Polity: Administrative Law and the Changing Definition of Pluralism, 1945-1970. *Vanderbilt Law Review*, v. 53, n. 5, p. 1389-1450, 2000.
- SILVA, Letícia Rodrigues da; LEUZINGER, Márcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha. O direito de acesso a informações: o caso de informações relativas a produtos agrotóxicos. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, v. 7, n. 2, p. 200-229, 2019. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/583>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- SUNSTEIN, Cass. *Too Much Information: Understanding What We Don't Need to Know*. Cambridge: MIT Press, 2020.
- YAMASHITA, Maria Gabriela Nunes. *Análise de rótulos e bulas de agrotóxicos segundo dados exigidos pela legislação federal de agrotóxicos e afins e de acordo com parâmetros de legibilidade tipográfica*. 2008. 187 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenho Industrial, Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/89745>. Acesso em: 15 mar. 2021.