

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR

I - DADOS DA PROPOSTA DE ATO NORMATIVO

I.1 Dados gerais:

Processo SEI: **21000.024476/2021-49**

Descrição da Norma: **Decreto nº 86.765 de 22 de dezembro de 1981 – regulamenta o Decreto-lei nº 917, de 07 de outubro de 1969, que dispõe sobre o emprego da aviação agrícola no País e dá outras providências.**

Tipo de Norma: **Decreto Presidencial**

Unidade Responsável: **Divisão de Aviação Agrícola - DIAA/CGAA/DSV/SDA/MAPA**

I.2 Identificação dos participantes envolvidos na elaboração da AIR:

	PARTICIPANTES	ENTIDADE	EMAIL
	PARTICIPANTES INTERNOS		
1	Ana Paula Franco de Souza	DSN/SDA/MAPA (moderadora)	ana.franco@agricultura.gov.br
2	Uéllen Lisoski Duarte Colatto	DIAA/CGAA/MAPA	uellen.lisoski@agricultura.gov.br
3	Lucas Fernandes de Souza	SFA-SP/MAPA	lucas.fsouza@agricultura.gov.br
4	Tiago Alves Fernandes	SFA-MG/MAPA	tiago.fernandes@agricultura.gov.br
5	João Marcelo Vieira Alves	SFA-BA/MAPA	joao.alves@agricultura.gov.br
	PARTICIPANTES EXTERNOS		
6	Claudionor Junior Oliveira	SINDAG	secretarioexecutivo@sindag.org.br
7	Ricardo Vollbrecht kummel	IBRAVAG	ricardo@kummeladvogados.com.br
8	Cleria Regina Mossmann	IBRAVAG	cleriareginamossmann@hotmail.com
9	Eugenio Passos Schroder	SCHRODER CONSULTORIA	eugenio@schroderconsultoria.com.br
10	Viviane Burkert SC Agro	SCHRODER CONSULTORIA	viviane@schroderconsultoria.com.br
11	Rafael Gasparini Moreira	ANAC	rafael.gasparini@anac.gov.br
12	Clebio Felipe Abreu da Silva	ANAC	clebio.felipe@anac.gov.br
13	Reinaldo Giusti Egas	ANAC	reinaldo.egas@anac.gov.br
14	Pablo Macedo Ximenes	ANAC	pablo.macedo@anac.gov.br

II – INTRODUÇÃO

II.1 O SETOR AGRÍCOLA BRASILEIRO E A AVIAÇÃO AGRÍCOLA

O Brasil é um grande produtor mundial de alimentos. A produtividade é o principal fator de crescimento da produção. As projeções para 2029/2030 são de uma safra de grãos por volta de 318,3 milhões de toneladas, e corresponde a um acréscimo de 26,9% sobre a atual safra que está estimada em 250,9 milhões de toneladas. Esse acréscimo corresponde a uma taxa de crescimento de 2,4% ao ano. No limite superior a projeção indica uma produção de até 367,6 milhões de toneladas em 2029/30. A área de grãos deve aumentar 16,7% entre 2019/20 e 2029/30, passando de 65,6 milhões de hectares em 2019/20 para 76,4 milhões em 2029/30, o que corresponde a um acréscimo anual de 1,6%. (Projeções do Agronegócio Brasil 2019/20 a 2029/30 - consulta no link https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/ao-completar-160-anos-ministerio-da-agricultura-preve-crescimento-de-27-na-producao-de-graos-do-pais-na-proxima-decada/ProjecoesdaAgronegocio2019_20202029_2030.pdf).

Na contramão da produção, por ser um país tropical, o Brasil possui clima favorável para

pestes e pragas, além da grande diversidade de hospedeiros, o que implica em uma maior necessidade de se buscar estratégias e tecnologias que viabilizem a aplicação de defensivos fitossanitários para garantir a agricultura brasileira e sua escala de produção.

No Brasil, o exemplo da adequação de terras e do uso de tecnologias e de insumos para o cultivo de diversas culturas para fins alimentares ou energéticos pode servir de exemplo para outros países. Importante ressaltar-se, contudo, que cada dia mais se exige a incorporação de programas de segurança alimentar nos planos governamentais, além das exigências relacionadas a sustentabilidade ambiental e social. A fim de se atingir com sucesso uma política de segurança alimentar e nutricional, além do respeito a saúde humana e ao meio ambiente, é necessário o desenvolvimento de boas práticas na orientação e no uso das tecnologias e inovações que são transferidas à sociedade.

Atuante no Brasil há 70 anos, atividade largamente utilizada em todos os países grandes produtores agrícolas, a aviação agrícola nacional conta, hoje, com mais de 1500 aviões com Certificados de Aeronavegabilidade válidos, conforme dados da ANAC, e com desenho específico para a atividade. Trata-se da segunda maior frota do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos.

Hoje, as lavouras de maior importância econômica para o Brasil, utilizam – e, em muitos casos, deles são dependentes – os aviões agrícolas para suas atividades de combate a pragas e doenças. Algodão, soja e milho são, atualmente, pelo alto nível tecnológico que atingiram – e que faz o Brasil um grande competidor internacional no mercado de produtos agrícolas – dependentes do uso da aviação agrícola. Não somente porque o avião permite a aplicação de defensivos em grandes áreas em pouco tempo, gerando economias de escala, como apresenta benefícios ambientais, posto que exige menor quantidade de defensivos e de água, vis a vis as aplicações terrestres.

É de registrar que a aviação agrícola não apenas atua na pulverização de defensivos, como na aplicação de fertilizantes e na semeadura de lavouras e pastagens, e até mesmo no combate a incêndios florestais. Um aspecto que deve ser ressaltado no que se refere ao uso do avião agrícola na pulverização de defensivos, refere-se às ações emergenciais de controle de pragas e doenças que ameaçam as lavouras. Quando ocorre o início de uma nova praga, em determinada safra, e que ameaça disseminar-se por todas as lavouras de uma região, é o combate por avião que é a solução para cortar – no nascedouro – a dispersão da praga. E, quando isso se dá em época chuvosa, somente o avião é capaz de combater rapidamente as pragas, já que pode atuar tão logo cesse a chuva, ao invés dos tratores, que têm de esperar vários dias, para que seque o solo o suficiente para entrarem na lavoura.

Reconhece-se, deste modo, a aviação agrícola como ferramenta de apoio essencial ao setor agropecuário brasileiro.

A complexidade do setor aeroagrícola – de operação eminentemente pelo setor privado -, que envolve aspectos relacionados ao uso de insumos agrícolas, à navegação aérea, à certificação das aeronaves e dos equipamentos para o desempenho de suas atividades, ao emprego de trabalhadores com diversas qualificações, à proteção da vida desses trabalhadores, tanto pilotos quanto profissionais em solo, leva à necessidade de que a política para o setor seja exercida de forma integrada entre diferentes entes públicos, em cooperação e conjunção de objetivos voltados à maior eficiência do setor e, conseqüentemente, à maximização de sua eficácia para o agronegócio.

Em torno disto gira a necessidade de que as normativas vigentes estejam adaptadas a esta realidade, acompanhando-se as novas dinâmicas do Setor, as novas tecnologias e a expertise acumulada ao longo dos anos, a fim de se garantir a eficácia e segurança das operações.

Citamos como mais recente tecnologia incorporada a atividade de aviação agrícola, o uso de aeronaves remotamente pilotadas (RPA) ou drones, destinados a aplicação de agrotóxicos, que por suas características peculiares, serão regulamentados por IN própria, cuja minuta encontra-se em fase de consulta jurídica e cujos detalhes constam no processo 21000.082935/2019-94. Esta

nova ferramenta de aplicação envolve alta precisão, softwares (não utiliza papel como forma de registro) e demanda formação diferenciada dos seus operadores.

II.2 RELATO PRELIMINAR SOBRE A SITUAÇÃO REGULATÓRIA

O Decreto nº 86.765 foi publicado em 1981, havendo, obviamente, decorrido muito tempo e modificadas muitas das condições e circunstâncias que o justificavam. Encontra-se atualmente com conteúdo obsoleto diante das realidades operacional e institucional em que se realizam as atividades de aviação agrícola. Entre outros aspectos, operadores agrícolas e técnicos que fiscalizam a atividade, necessitam de maior segurança jurídica, para realização de suas atividades.

Apontamos, como exemplo, as seguintes problemáticas, sugeridas pelo Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola - SINDAG, por meio do processo 21000.010937/2019-81:

- Art. 4º - A redação atual do Decreto, embora refira-se, em vários momentos, à normatização relativa às pessoas físicas que atuam no setor – em especial agricultores que possuem seus próprios aviões agrícolas – não deixa explícito que ele devam cadastrar-se e serem fiscalizados pelo Mapa (e que este deva realizar tais atividades), como ocorre com as empresas prestadoras de serviços. A redação proposta busca sanar esta omissão;
- Art. 18 – Busca-se atualizar os termos do Decreto atual e ampliar para outras profissões da área de ciências agrárias a participação em cursos de “Executor de Aviação Agrícola – CEAA”, restritos, hoje, aos técnicos agrícolas pela redação original. A realidade mostra que outros profissionais têm condições e executam tal atividade;
- Art. 29 – A redação atual estabelece a proibição de duplicidade de fiscalização. No entanto, por entendimentos mais amplos, tal disposição restrita tem ocasionado sérios problemas a quem atua no setor e insegurança jurídica aos operadores. Mesmo com a duplicidade, diferentes órgãos federais (e, mesmo, estaduais e municipais) estabelecem exigências que se tornam impossíveis de ser atendidas pelas empresas sem elevados custos, redução de atividade e disputas judiciais. A redação proposta objetiva explicitar que “a fiscalização, o cadastro e o registro” das atividades ligadas à aviação agrícola são exclusivas do órgão responsável, no caso, o Mapa, por lei o órgão responsável pela política para o setor;
- Art. 30 – Incluem-se quatro novas sanções a serem aplicadas aos infratores da lei. E uma disposição que dê ao fiscal, a possibilidade de, quando se tratar de infração de menor grau, advertir o infrator para que sane o problema, de modo a permitir que se mantenha a plena atividade de defesa das lavouras, enquanto se regulariza a situação. Aliás, tal procedimento, na prática, já é utilizado por fiscais, no desempenho de suas atribuições;
- Art. 35 – Intenta-se, aqui, atualizar os termos e parâmetros utilizados na aplicação das multas – principal sanção utilizada. A redação atual ainda é expressa em MVR, índice não mais aplicado, exigindo a definição de sanções por interpretação do corpo de fiscais. A expressão em Reais torna o texto contemporâneo, atualizado e consentâneo com as regras atuais utilizadas no estabelecimento de multas.

Além destas, vários outros pontos / aspectos deverão ser observados no decreto 86.765/1981, no ponto de vista do Mapa. Citemos:

- Necessidade de atualização no que se diz respeito a Comissão Especial de Assuntos da Aviação Agrícola - CEAAA, extinta pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019;
- Necessidade de alteração das nomenclaturas dos entes envolvidos com a regulação da atividade, que, ao longo do tempo sofreram transformações decorrentes da organização do setor público brasileiro. Citamos o Decreto nº 10.253, de 20 de fevereiro de 2020, que alterou a estrutura regimental do MAPA e criou a Divisão de Aviação Agrícola, dentro do Departamento de Insumos Agrícolas e Sanidade Vegetal

- DSV, e que estabeleceu que a competência para regular a aviação agrícola atualmente recai sobre a Secretaria de Defesa Agropecuária. Em relação ao órgão regulador da aviação civil no Brasil, anteriormente Ministério da Aeronáutica, atualmente é a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC;

- Adequação de termos, informações, linguagens, denominações e nomes de unidades não mais utilizadas;
- Atualização da listagem de documentos comprobatórios a serem exigidos dos operadores, com vistas aos Registro e Autorizações (tal disciplinamento deve estar em normativo inferior, devido as necessidades constantes de atualização);
- Melhoria dos ritos de Registro e de Autorizações, que passarão a ser informatizados, via SIPEAGRO;
- Melhor disciplina quanto as infrações e penalidades, com possibilidade de inclusão de fatores atenuantes e agravantes, hoje não previstos.

Para elaboração da Análise de Impacto Regulatório do Decreto 86.765/1981, foi realizada uma OFICINA, coordenada pela Divisão de Aviação Agrícola – DIAA/CGAA/DSV e moderada pela Divisão de Análise de Impacto Regulatório – DIAIR/DSN, da Secretaria de Defesa Agropecuária. A Oficina teve início em maio e terminou em agosto de 2021, totalizando 9 (nove) reuniões (03/05, 10/05, 24/05, 31/05, 14/06, 05/07, 12/07, 26/07 e 02/08), sempre as segundas-feiras, das 14 as 17 horas. Utilizou-se a plataforma virtual *Teams* (plataforma de uso oficial do MAPA).

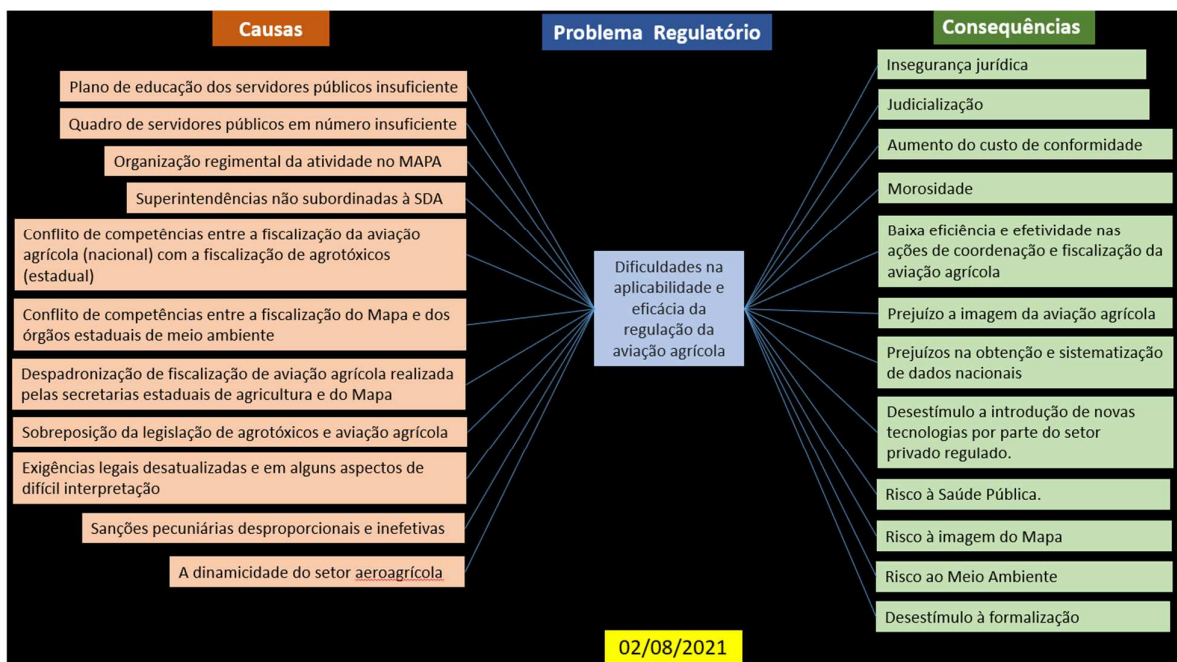
Este Relatório objetiva apresentar as principais conclusões a que chegou o grupo da Oficina de Análise de Impacto Regulatório e embasar um futuro processo de revisão do Decreto da Aviação Agrícola – Decreto 86.765/1981.

III - IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

III.1 Descrever brevemente qual o problema ou a situação que a proposta pretende solucionar. Quais as suas causas?

Problema: Dificuldades na aplicabilidade e eficácia da regulação da aviação agrícola. O problema está enraizado em várias causas e produz consequências, conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1. Árvore problema, causas e consequências.



DISCUSSÃO DAS CAUSAS:

- 1. Plano de educação dos servidores públicos insuficiente:** as alterações regimentais do MAPA e entrada de novos servidores para atuar na atividade, exigem um plano de capacitação e qualificação do corpo técnico. Há necessidade de se estabelecer um calendário constante de capacitações e atualizações, que vise melhor preparar os técnicos e padronizar as ações em todo o País.
- 2. Quadro de servidores públicos em número insuficiente:** o corpo técnico disponível para atuar na atividade de aviação agrícola do MAPA, assim como em diversas outras áreas, tem se demonstrado insuficiente para atender as demandas da atividade. São mais de 1500 aeronaves operando na agropecuária brasileira, e a força de trabalho atual não ultrapassa 10 (dez) servidores para o Brasil todo (este valor é a soma da força de trabalho, levando-se em conta a % (porcentagem) de dedicação de cada servidor, já que normalmente os servidores atuam em mais de uma área dentro do Órgão - dado extraído do POA – Plano Operativo Anual 2021 das SFA's).
- 3. Organização regimental da atividade no MAPA:** a atual estrutura regimental do MAPA (Decreto 10.253/2021) inseriu a Divisão de Aviação Agrícola dentro da Secretaria de Defesa Agropecuária, ficando subordinada diretamente a Coordenação Geral de Agrotóxicos e Afins. Frise-se que ao MAPA compete a regulação e controle das atividades de aviação agrícola (aplicação de insumos, povoamento de águas, combate e incêndios), além do fomento e apoio a atividade, conforme consta no Decreto-Lei 917/1961 e no Decreto 86.765/1981. Dito isto, a atual estrutura limita a atuação interna do MAPA em relação as suas demais atribuições, seja em relação as outras atividades, que não o uso de agrotóxicos, seja daquelas ligadas ao fomento. Ressalte-se que durante a Oficina foi formalizado convite as demais Secretarias do MAPA para participação na Oficina, no entanto, não houve designação de técnico de nenhuma delas para participar, o que demonstra a lacuna existente entre as competências do MAPA legalmente estabelecidas e a sua atuação, na prática. Isto demanda uma revisão regimental, de modo a se “cobrir” todas as atribuições, seja dentro da SDA, seja em outras Secretarias.
- 4. Superintendências não subordinadas a SDA:** A não subordinação direta dos servidores das SFA's a SDA dificulta a coordenação, padronização e delimitação das ações de fiscalização da aviação agrícola. A exemplo do que ocorreu na área de inspeção animal, entende-se que seria benéfico para a atividade a sua verticalização regimental. Além disso, a falta de atualização do regimento interno das Superintendências, estabelecendo-se a localização da fiscalização da aviação agrícola dificulta a harmonização entre os Estados, já que ainda há técnicos ligados a Divisão de Desenvolvimento Rural atuando na atividade, no entanto as ações coordenadas pela SDA devem ocorrer pela DDA – Divisão de Defesa Agropecuária e as ações do DSV pelo SISV's ou SIFISV's.
- 5. Conflito de competências entre a fiscalização da aviação agrícola (nacional) com a fiscalização de agrotóxicos (estadual):** conforme preceitua o Artigo 1º do Decreto-Lei nº 917/1969, compete ao Ministério da Agricultura propor a política para o emprego da Aviação Agrícola, visando a coordenação, orientação, supervisão e fiscalização de suas atividades. E, conforme o Decreto nº 86.765/1981 que o regulamenta, o Artigo 29 proíbe expressamente a duplicidade de fiscalização. Ainda, conforme o Artigo 3º do Decreto-Lei 917/1969, ao Ministério da Agricultura incumbe, além de outros, registrar e manter o cadastro de empresas que, sob qualquer forma, incluam a exploração de Aviação Agrícola entre seus objetivos, ou a realize em consonância com os interesses da sua exploração econômica, além de fiscalizar as atividades da aviação agrícola no concernente à observância das normas de proteção à vida e à saúde, do ponto de vista operacional e das populações interessadas, bem como das de proteção da fauna e à flora, articulando-se com os órgãos ou autoridades competentes para aplicação de sanções, quando for o caso. E com

base no Artigo 4º, o MAPA deve assegurar o estabelecimento de padrões técnico-operacionais de segurança relacionados a exposição de agrotóxicos e normas de proteção às pessoas e bens, objetivando a redução de riscos oriundos de emprego de produtos de defesa agropecuária. Por outro, temos a Lei nº 7.802 de 11 de julho de 1989, conhecida como “Lei dos Agrotóxicos”, que assim dispõe:

“Art. 10. Compete aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos dos arts. 23 e 24 da Constituição Federal, legislar sobre o uso, a produção, o consumo, o comércio e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins, bem como fiscalizar o uso, o consumo, o comércio, o armazenamento e o transporte interno.” (grifos nossos)

- 6. Conflito de competências entre a fiscalização do Mapa e dos Órgãos estaduais do meio ambiente:** Órgãos estaduais utilizam a legislação do MAPA para realizar ações de fiscalização e impor sanções aos regulados. Ocorre que, muitas vezes, o fazem sem harmonização, conflitando com o próprio MAPA no entendimento das normas ou gerando a dupla fiscalização, prejudicial ao Setor.
- 7. Despadronização de fiscalização de aviação agrícola realizada pelas Secretarias estaduais de Agricultura e do Mapa:** o conflito legal existente entre as normas da aviação e de agrotóxicos, suscita na dificuldade de padronização das ações dos órgãos estaduais que fiscalizam o uso de agrotóxicos, uns mais, outros menos atuantes na atividade.
- 8. Exigências legais desatualizadas e em alguns aspectos de difícil interpretação:** As nomenclaturas dos entes envolvidos com a regulação da atividade, ao longo do tempo, sofreram transformações decorrentes da organização do setor público brasileiro. Citamos o Decreto nº 10.253, de 20 de fevereiro de 2020, que alterou a estrutura regimental do MAPA e criou a Divisão de Aviação Agrícola, dentro do Departamento de Insumos Agrícolas e Sanidade Vegetal - DSV, e que estabeleceu que a competência para regular a aviação agrícola atualmente recai sobre a Secretaria de Defesa Agropecuária. Em relação ao órgão regulador da aviação civil no Brasil, anteriormente Ministério da Aeronáutica, atualmente é a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC; além disso, diversos termos, linguagens e documentos já não existem mais ou foram renomeados, o que prejudica o entendimento e aplicação do Decreto.
- 9. Sanções pecuniárias desproporcionais e inefetivas:** Quanto a principal sanção utilizada – a multa – a redação atual ainda é expressa em MVR, índice não mais aplicado, além dos valores extremamente defasados em relação a moeda vigente (Real). Além disso, há a necessidade de especificar melhor as sanções, conforme as infrações cometidas, e realizar a dosimetria das multas (leve, moderada e grave), além de fatores atenuantes e agravantes; possibilidade de inclusão de novas sanções (advertência, interdição cautelar, etc).
- 10. A dinamicidade do setor aeroagrícola:** a entrada de novas tecnologias no Setor aeroagrícola não está alinhada com as exigências e requisitos atualmente impostos pela legislação vigente, havendo assim, um desestímulo dos operadores em inovarem a modernizarem suas frotas.

III.2 Esse problema ou situação pode ser considerado como uma prioridade institucional?

Indicar objetivamente as razões.

O problema identificado pode ser considerado como uma prioridade institucional, pois, inicialmente, representantes da sociedade votaram por sua inclusão na **Agenda Regulatória da Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA para o Biênio 2020/2021 conforme Portaria nº 277, de 7 de agosto de 2020.**

A alteração de Decreto 86.765 é recorrentemente objeto de solicitação do setor para alterações. A norma já está com 40 anos de publicação e, de acordo com as boas práticas regulatórias, faz-se necessário revisão da normativa para adequação com a realidade vigente.

Tal prioridade também se justifica pelas CONSEQUÊNCIAS relacionadas ao problema, identificadas durante a oficina de análise de impacto regulatório:

- Insegurança Jurídica;
- Judicialização;
- Aumento do custo de conformidade;
- Morosidade nas respostas a sociedade;
- Baixa eficiência e efetividade nas ações de coordenação e fiscalização da aviação agrícola;
- Prejuízos na obtenção e sistematização de dados nacionais;
- Desestímulo a introdução de novas tecnologias por parte do Setor privado regulado;
- Risco a saúde pública;
- Risco ao meio ambiente;
- Risco a imagem do MAPA;
- Prejuízo a imagem da aviação agrícola;
- Desestímulo a formalização.

III.3 Se o Mapa não adotar alguma medida para resolver o problema ou situação (hipótese de não ação), qual seria a tendência com relação às consequências? (Marque apenas uma opção).

- 1 () Agravando-se rapidamente.
- 2 (X) Agravando-se lentamente.
- 3 () Mantém-se estável.
- 4 () Resolve-se lentamente.
- 5 () Resolve-se rapidamente.
- 6 () Imprevisível.

IV - IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

IV.1 Quais seriam os principais atores afetados pelo problema regulatório?

- MAPA (Secretaria de Defesa Agropecuária, Superintendências e servidores);
- Órgãos Estaduais de Defesa Agropecuária;
- Demais Órgãos Federais (ANAC, ANVISA, IBAMA);
- Operadores / prestadores de serviços aeroagrícolas e suas representações;
- Indústria aeronáutica e fabricantes de equipamentos e suas representações;
- Usuários da tecnologia (agricultores e pecuaristas) e suas representações;
- Entidades de ensino de cursos de aviação agrícola;
- Sociedade.

V - IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

V.1 Indique os atos normativos que amparam a resolução do problema ou situação, no âmbito das atribuições legais e regulamentares do Mapa e da SDA.

- Decreto-Lei nº 917 de 07 de outubro de 1969 (Lei da Aviação Agrícola)
- Decreto nº 86.765 de 22 de dezembro de 1981 (Decreto da Aviação Agrícola)
- Lei nº 7.802/1989 (Lei de Agrotóxicos)
- Decreto nº 4.074/2002 (Decreto de Agrotóxicos)
- DECRETO Nº 10.253, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2020 (artigo 21 alínea “q”)

V.2 Existem outros atos normativos vigentes no Brasil ou em acordos dos quais o país é signatário que são aplicáveis ao problema ou situação? (Se sim, indicar as principais normas vigentes: leis, decretos, resoluções, portarias, etc.).

Não.

Sim. Especificar:

V.3 Existem atos normativos já existentes passíveis de serem afetados aplicáveis ao problema regulatório?

1 Não.

2 Sim. Relacionar e justificar:

- Lei nº 7.802/1989 (Lei de Agrotóxicos)
- Decreto nº 4.074/2002 (Decreto de Agrotóxicos)
- DECRETO Nº 10.253, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2020 (artigo 21 alínea “q”)
- Decreto nº 99.427 de 31 de julho de 1990
- Instrução Normativa Conjunta nº 01 de 28 de dezembro de 2012
- Instrução Normativa MAPA nº 15, de 10 de maio de 2016
- Instrução Normativa nº 2 de 3 de janeiro de 2008
- Instrução Normativa nº 13, de 8 de abril de 2020

VI - DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

VI.1 Quais são os objetivos pretendidos e os benefícios esperados com a intervenção?

OBJETIVOS:

- ✓ Otimizar a fiscalização da Aviação Agrícola realizada pelo MAPA;
- ✓ Simplificar requisitos (administrativos e operacionais);
- ✓ Estabelecer com clareza as competências do MAPA na regulação e fiscalização da Aviação Agrícola;
- ✓ Promover a coordenação, orientação e supervisão das ações dos Órgãos envolvidos na Aviação Agrícola (Mapa, Secretarias Estaduais de Agricultura e Meio Ambiente).

BENEFÍCIOS:

- ✓ Aumento da conformidade, segurança alimentar, produtividade;
- ✓ Diminuição de riscos operacionais, segurança dos operadores e da população interessada, proteção da fauna e da flora;
- ✓ Facilitação e incentivo ao registro de empresas de aviação agrícola, incentivo a formalização e incorporação de novas tecnologias;
- ✓ Segurança Jurídica;
- ✓ Transparência do Setor;
- ✓ Eficiência do Estado;

- ✓ Melhoria da Imagem da Aviação Agrícola;
- ✓ Prevenção de conflitos e sobreposições;
- ✓ Redução dos custos de conformidade.

VII - EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

VII.1 O problema ou situação já foi regulamentado em outros países? (Se sim, especificar as autoridades e o modo como regulamentaram o assunto em seus países).

1 () Não.

2 (x) Sim. Especificar:

A aviação agrícola é praticada em vários Países, além do Brasil, como EUA, México, Austrália e Argentina. No entanto, a depender das características socio-ambientais relacionadas a agricultura de cada País, a utilização da tecnologia aeroagrícola se dá de forma diferenciada.

Diferentemente do Brasil, que possui regras específicas para a aviação agrícola, com definição de *zonas buffer*, por exemplo, os demais Países, como EUA e Argentina se utilizam de regramentos gerais sobre aviação.

Na Europa, embora não seja proibida a atividade, não há condições técnicas para o uso da aplicação aérea em larga escala, seja pela estrutura fundiária (pequenas propriedades) ou pela intensa urbanização das zonas rurais, o que impede que as aplicações sejam feitas com total respeito às faixas de segurança que impedem a contaminação de áreas vizinhas às aplicações. Em suma, na Europa as aplicações aéreas não são realizadas primariamente por que não são tecnicamente viáveis naquela região.

No Brasil, o órgão responsável pela regulação da Aviação Civil é a ANAC, e a certificação e os requisitos operacionais para operações aeroagrícolas estão dispostos na RBAC 137/2012, disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/rbha-e-rbac/rbac/rbac-137>.

A aviação nos EUA é regulada pelo *Federal Aviation Administration* – FAA , e a regulação pode ser obtida em https://www.faa.gov/regulations_policies/faq_regulations/.

A legislação da UE baseia-se no Regulation (EU) 2019/1139 cuja consulta está disponível em <https://www.easa.europa.eu/document-library/easy-access-rules/easy-access-rules-basic-regulation-regulation-eu-20181139> . Há ainda a Directive 2009/128/EC, que trata do uso de pesticidas, e traz em seu item 14 o seguinte:

(14) Aerial spraying of pesticides has the potential to cause significant adverse impacts on human health and the environment, in particular from spray drift. Therefore, aerial spraying should generally be prohibited with derogations possible where it represents clear advantages in terms of reduced impacts on human health and the environment in comparison with other spraying methods, or where there are no viable alternatives, provided that the best available technology to reduce drift is used.

VIII - DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO

VIII.1 Quais são as alternativas identificadas, além da regulamentação e da inação, para enfrentar o problema e alcançar os objetivos definidos? (Aponte todas as medidas alternativas identificadas)

As alternativas estão identificadas na planilha - **Anexo 1** (Inação e Alternativa 1 – Revisão do Decreto 86.765/1981, com ações complementares).

VIII.2 Quais são os principais impactos (econômicos, sociais, ambientais) esperados (positivos e negativos, desejáveis e indesejáveis, diretos e indiretos) de cada alternativa identificada, incluída a regulamentação e a inação, sobre cada ator ou grupo afetado? (Descarte alternativas inviáveis, ineficazes ou de difícil implementação).

Os impactos estão apresentados na planilha em anexo.

VIII.3 Existem estimativas sobre os custos da implementação das alternativas, incluindo a sua distribuição entre os diversos atores ou grupos afetados? (Se sim, anexar os dados e documentos pertinentes)

1 (X) Não.

2 () Sim. Anexar dados e/ou documentos:

São previstos custos de natureza transitória, com investimentos em sistematização, treinamento e divulgação. Estes poderão ser equalizados com o prazo de adequação, praxe em normativas desta natureza.

VIII.4 Compare as alternativas viáveis encontradas, pelo menos em termos de efetividade e eficiência, e aponte a alternativa recomendada.

A comparação das alternativas foi realizada por meio de discussão e avaliação dos impactos (vantagens e desvantagens) para cada ator e está apresentada em formato de planilha anexa.

A alternativa proposta pelo grupo é a Revisão do Decreto nº 86.765/1981, que regulamenta o Decreto-Lei nº 917, de 07 de outubro de 1969, que dispõe sobre o emprego da aviação agrícola no País e dá outras providências.

Também foram recomendadas as seguintes ações complementares e de implantação:

- Sistema de informação – SIPEAGRO, já em andamento;
- Promoção da coordenação entre os órgãos envolvidos;
- Capacitação dos servidores públicos federais envolvidos na fiscalização;
- Sensibilização da alta direção para concurso público;
- Ações de conscientização e orientações para o setor público e privado.

IX - ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

IX.1 Quais são as medidas previstas na alternativa recomendada para o enfrentamento do problema regulatório e o alcance dos objetivos pretendidos? (Escreva os objetivos em forma de tópicos):

Pretende-se realizar a Revisão do Decreto nº 86.765/1981, de forma a atender aos objetivos estabelecidos.

O detalhamento das medidas a serem previstas no novo Decreto será realizado por ocasião das discussões para elaboração do ato, no entanto, apresentamos abaixo o “norte” destas discussões, sugerindo-se as ESTRATÉGIAS DE AÇÃO (alternativas), com base em cada um dos OBJETIVOS propostos:

- **Otimizar a fiscalização da Aviação Agrícola realizada pelo MAPA:** Dimensionar a mão de obra e fazer gestão para contratação de novos servidores; Sistematizar os registros das operações, facilitando a gestão e programação de ações (prever a obrigatoriedade de uso do Planejamento

Operacional dentro do SIPEAGRO, e uso do DGPS); realizar forças-tarefas internas e em articulação com outros Órgãos; Desenvolver treinamento para servidores; Dar transparência das informações e dos dados da aviação agrícola permitindo o livre acesso ao público; Criar Manuais e Orientações para padronização das ações; possibilidade de rastreamento de aeronaves (voluntário ou obrigatório); identificar os principais fatores de risco das operações, para atuar sobre estes; Definir a corresponsabilidade do contratante dos serviços (produtores rurais); Disciplinar melhor as infrações e penalidades, com possibilidade de inclusão de fatores atenuantes e agravantes, hoje não previstos.

- **Simplificar requisitos (administrativos e operacionais):** Rever o processo de Registro - exigências e documentos - além de trazer os requisitos para norma infralegal, facilitando assim sua atualização, quando necessário; Alterar a forma dos registros das operações aeroagrícolas (sistematização); Revisar áreas de exclusão e critérios para suas definição; Prever, onde couber, a fiscalização orientadora; Prever a possibilidade do autocontrole e a certificação privada; Desenvolver aplicativo para consulta da situação das aeronaves e empresas; definir, com maior clareza, as obrigações dos operadores privados; verificar a necessidade de novos cursos, rever o formato, a metodologia e forma de supervisão.
- **Estabelecer com clareza as competências do MAPA na regulação e fiscalização da Aviação Agrícola:** Clareamento sobre as competências do MAPA e dos Órgãos estaduais que fiscalizam o uso de agrotóxicos, alterando-se os dispositivos que tratam do tema, tanto na legislação da Aviação Agrícola, quanto na de Agrotóxicos e Afins; Recriar a Comissão Especial de Assuntos de Aviação Agrícola, promovendo maior interação entre Órgãos; Discutir e definir, com clareza, as atribuições do corpo técnico envolvido nas operações (responsável técnico, técnico executor e piloto agrícola).
- **Promover a coordenação, orientação e supervisão das ações dos Órgãos envolvidos na Aviação Agrícola (Mapa, Secretarias Estaduais de Agricultura e Meio Ambiente):** Ações de orientação e articulação com os Estados (*lives, workshops, reuniões*); realizar forças-tarefas conjuntas; Recriar a Comissão Especial de Assuntos de Aviação Agrícola, promovendo maior interação entre Órgãos, prevendo a participação de representantes de Órgãos estaduais; criar campanhas de conscientização sobre a aviação agrícola.

IX. 2 Quais são os recursos necessários para a implementação da alternativa recomendada? (Marque todas as opções aplicáveis)

- Infraestrutura já disponível na unidade administrativa.
- Despesas ou transferências de recursos financeiros dos Planos Internos - PIs da unidade administrativa. *Especificação: Realização de treinamentos e eventos; Realização de operações dirigidas à verificação cumprimento da nova norma.*
- Novos equipamentos, desenvolvimento ou adaptação de sistemas de informação da SDA/Mapa. *Especificação: Para fins de adequação do SIPEAGRO.*
- Contratação, capacitação ou treinamento de pessoas da unidade administrativa
- Novos equipamentos, desenvolvimento ou adaptação de sistemas de informação das Unidades Organizacionais das SFAs das Unidades da Federação. *Especificação: Equipamentos (computadores, impressoras, outros) para uso pela fiscalização.*
- Capacitação ou treinamento de pessoas dos órgãos de execução das atividades de fiscalização dos Estados.
- Outros.

IX.3 Quais seriam as principais dificuldades relativas à implementação da alternativa recomendada? (Administrativas, financeiras, entre outras)

Como se trata de uma alteração de Decreto em vigor, os maiores desafios em relação à implementação serão a divulgação, esclarecimentos sobre a nova norma, treinamento dos atores (fiscalização e fiscalizados), além da sistematização (melhoria do SIPEAGRO, por exemplo).

IX.4 Os benefícios esperados superam os custos de implementação da proposta? (Indicar brevemente as razões)

- 1 () Não. Por quê?
- 2 (X) Sim. Por quê?

Embora não existam estimativas sobre os custos da implementação das alternativas avalia-se que uma alteração normativa focada nos objetivos listados poderão implicar em investimentos principalmente relacionados a treinamento, divulgação e sistematização. Tais custos são de caráter transitório e poderão ser equalizados com o prazo de adequação, praxe em normativas desta natureza. Comparando-se estes custos com os benefícios esperados, conclui-se haver cenário favorável para a relação custo-benefício.

IX.5 A implantação da proposta depende da atuação de diferentes unidades administrativas do Mapa ou de outros órgãos ou instituições de governo? (Se sim, indicar os atores envolvidos e suas respectivas atribuições)

- 1 () Não.
- 2 (X) Sim.

Relacionar: Coordenação da Aviação Agrícola do MAPA, Serviços responsáveis pela fiscalização de insumos nas Superintendências Federais, de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA-UF) e Serviços responsáveis pela fiscalização de agrotóxicos nos Estados.

IX.6 Estratégias de Monitoramento e Fiscalização

O grupo da Oficina sugeriu como proposta de Monitoramento, a aplicação de QUESTIONÁRIO dirigido ao público da Aviação Agrícola (interno e externo) visando identificar a percepção sobre a situação atual (norma vigente) frente a nova normativa e demais ações complementares. Com base nos resultados, será possível dimensionar o impacto sobre os atores e delinear estratégias de correção / validação, caso necessário.

ANEXO 1 – Análise de Alternativas, Impactos e Atores Afetados

Oficina AIR Decreto 86.765/1981 Aviação Agrícola

Alternativas de ação	Impactos	MAPA (Secretaria de Defesa Agropecuária, Superintendências e servidores)	ANAC/ demais Órgãos Federais	Órgãos Estaduais de Defesa Agropecuária	Operadores/prestadores de serviços aeroagrícolas e suas representações	Indústria aeronáutica e fabricantes de equipamentos aeroagrícolas e suas representações	Usuários da tecnologia - agricultores e pecuaristas e suas representações	Entidades de ensino	Sociedade
Inação	Impactos positivos	Não foram identificados.	Regras já conhecidas, sem custo de adaptação.	Não foram identificados.	Segurança Jurídica (regras já conhecidas e aplicadas); ausência de risco de aumento de burocracia ou de criação de novas regras que podem aumentar o custo da operação	Não foram identificados	Não foram identificados.	Não foram identificados	Não foram identificados.
	Impactos negativos	Falta de harmonização nos procedimentos de fiscalização devido às interpretações diversas sobre pontos dúbios da norma vigente, gerando dificuldade de atuação; Baixa efetividade das ações fiscais; Burocracia; judicialização; enfraquecimento do Mapa na atividade (outras atividades além do uso de agrotóxicos); morosidade na resposta a sociedade.	Todos problemas identificados durante a AIR não serão atacados (incluindo clandestinidade).	Falta de harmonização nos procedimentos de fiscalização devido às interpretações diversas sobre pontos dúbios da norma vigente, gerando dificuldade de atuação; insegurança jurídica.	Dificulta a entrada de novas tecnologias; Exigências que não condizem mais com a realidade tecnológica do setor	Não foram identificados	Não foram identificados.	Inibe novas tecnologias. Ensino fica desatualizado.	Interpretação equivocada sobre a aviação agrícola; Sensação de impunidade; desconhecimento.
Alternativa 1 (Revisão do Decreto 86.765/1981 e Ações complementares: SIPEAGRO, Coordenação entre Órgãos, Capacitação dos servidores, Sensibilização para ampliação do corpo técnico, Ações de orientação e sensibilização.	Impactos positivos	Harmonização dos procedimentos de fiscalização e facilidade na interpretação da norma; segurança jurídica; maior efetividade da ação de fiscalização e a garantia de atendimento aos objetivos da defesa agropecuária; agilidade nas respostas a sociedade; desburocratização dos serviços; clareza na definição das atribuições da SDA.	Para ANAC: Acesso aos sistemas permitiria maior efetividade na fiscalização, resolvendo um dos maiores problemas atuais na fiscalização aeroagrícola (não localizar a aeronave); Melhor coordenação entre órgãos auxiliaria na otimização das equipes de fiscalização (exemplo: convênio, notificar outro órgão em caso de indício de irregularidades, etc.); Ações de conscientização permitem que quem quer trabalhar corretamente possa fazê-lo com menor ônus, evitando erros; Capacitação proporcionará maior harmonização de procedimentos e reduzirá diferenças de tratamento.	Harmonização dos procedimentos de fiscalização e facilidade na interpretação da norma; Segurança jurídica.	Permitir o ingresso de novas tecnologias e práticas mais modernas; introduzir a fiscalização orientadora; introduzir autocontrole e/ou certificação privada; aprimorar o combate a clandestinos; Esclarecer a competência do MAPA	Ações terão benefício indireto na indústria aeronáutica, já que fomentaria a operação regular, demandando mais peças de reposição ou mesmo de mais aeronaves.	Segurança jurídica, transparência, serviços de melhor qualidade; corresponsabilidade de	Esclarecer para sociedade as competências do MAPA; Ensino atualizado, dinâmico, moderno. Conhecimento de novas tecnologias e consequências negativas da não adoção destas.	Alimentos seguros; Informações; transparência.
	Impactos negativos	Adaptação a nova norma; necessidade de treinamento de pessoal; custos com sistematização e equipamentos.	Custo da administração pública para revisar normativo e implementar sistemas; o uso de sistemas poderá acarretar custo para regulados; alternativa pode não atacar de forma incisiva a clandestinidade.	Adaptação a nova norma; necessidade de treinamento de pessoal; legislação complementar.	Insegurança jurídica (toda regra nova pode gerar dúvidas de interpretação); Risco de aumento de burocracia e criação de regras novas que aumentem o custo da operação	No caso de se implementar rastreamento, fabricantes ou desenvolvedores independentes de modificações precisarão aprovar o projeto da modificação junto à ANAC	Corresponsabilidade; adaptação as novas regras	Imagem negativa da aviação agrícola. Impossibilidade de cumprimento da legislação plenamente. Conflito com normas mais atuais de outros órgãos.	Não foram identificados.