



Um panorama da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO): reflexões e perspectivas alternativas aos agrotóxicos.

An overview of the National Policy for Agroecology and Organic Production (PNAPO): reflections and alternative perspectives to pesticides.

CLAUDINO, Livio Sergio Dias¹; WAGNER, Danielle²; CAETANO, Rodrigo da Costa³

¹ Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, livio@unifesspa.edu.br; ² Universidade Federal do Oeste do Pará, danielle.wagner@ufopa.edu.br; ³ Universidade Estadual do Norte Fluminense, profrodrigo@uenf.br

RESUMO EXPANDIDO

Eixo Temático: Políticas Públicas e Agroecologia

Resumo: No texto se apresenta um panorama sobre a trajetória da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), do contexto precedente à sua criação à recente retomada, realizando-se uma reflexão crítica na qual se enfatiza os prejuízos dos agrotóxicos para a saúde humana. No percurso metodológico sobressaem a pesquisa bibliográfica, por meio de revisão de literaturas e legislações específicas, constituindo elementos para problematizar o uso de agrotóxicos e analisar a referida política pública. Como principais resultados, demonstramos as três fases da PNAPO, sendo duas executadas entre 2013 e 2018. Após a sua descontinuidade, de 2019 a 2022, com a extinção por Decreto, a terceira fase corresponde à respectiva retomada, em 2023, com o início do (terceiro) mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Palavras-chave: políticas públicas; agriculturas alternativas; Lei 7.794; agrotóxicos; saúde.

Introdução

Nas últimas décadas tem se discutido muito sobre as consequências do uso de agrotóxicos para a saúde humana, sendo este um tema de relevância social e acadêmica, pois diz respeito a um modelo de produção em larga escala e expansão das fronteiras agrícolas tanto para alimentação humana quanto para a nutrição animal. O uso de substâncias tóxicas em lavouras também chama a atenção pelos inúmeros prejuízos de ordem ambiental e social, uma vez que desestruturam outras formas de agricultura que buscam alternativas ao pacote tecnológico, a exemplo das diversas formas de agricultura orgânica e agroecológica, conforme aqui discutido. Assim, os encaminhamentos das políticas públicas em nível nacional para a agricultura convencional e/ou para a agroecologia são definidores dos avanços ou retrocessos dos diferentes modelos de produção, além de revelarem articulações, interesses e representações (dos movimentos sociais rurais às corporações em rede do agronegócio) junto ao governo federal.

Entre as ações governamentais específicas para a produção agroecológica, merece destaque a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), criada



em 2012, por meio do Decreto nº 7.794. Com perspectiva intersetorial, tendo o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) como o seu principal instrumento, a Pnapo rapidamente se tornou referência de ação de incentivo governamental à produção de alimentos com princípios que priorizam a redução e o não uso de agrotóxicos. Como outras políticas que se vinculam a programas específicos de governo, mas que deveriam ser de Estado, a mesma foi extinta no início do governo Bolsonaro (em 2019). Porém, logo após a volta do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2023, foi retomada a PNAPO, em uma estrutura a ser aqui apresentada.

Esse texto tem como objetivo apresentar um panorama das três etapas da PNAPO desde sua criação à retomada, após extinção (político-ideológica), além de enfatizar os prejuízos dos agrotóxicos para a saúde humana por meio de uma reflexão crítica, considerando-se que a política aludida pode trazer avanços significativos com as ações voltadas para a agroecologia nos territórios brasileiros, mas depende de uma correlação de forças em que predomina o estímulo ao uso massivo de agrotóxicos.

Metodologia

A pesquisa foi construída com base no método dialético e na pesquisa bibliográfica, tendo como base a abordagem qualitativa e a revisão de literaturas que tratam dos efeitos dos agrotóxicos e da PNAPO, incluindo legislação pertinente, postos em diálogo, inserindo-se no âmbito das análises de políticas públicas.

Resultados e Discussão

O debate sobre agrotóxicos e suas consequências para a saúde humana já é recorrente na literatura. Embora as primeiras preocupações tenham surgido ainda nos anos 1960, com a publicação do livro “Primavera Silenciosa” de Rachel Carson (1962), a discussão foi se expandindo nas últimas décadas. No referido livro, a autora descreve os efeitos dos agrotóxicos em termos ambientais, indicando que os compostos químicos matavam indistintamente a fauna e diversos polinizadores, além da flora. De lá para cá, algumas coisas mudaram em termos de tecnologias de seletividade de ação, além da introdução de transgênicos que intensificam alguns efeitos deletérios nas lavouras sem usos de sementes geneticamente modificadas.

Sobre efeitos à saúde humana, diversos levantamentos indicam relações entre os agrotóxicos e a carcinogênese, sendo o grupo cujo risco crônico mais incide é aquele formado pelos aplicadores dos agrotóxicos, ou seja, os agricultores, trabalhadores rurais e suas famílias (MIRANDA; MACUERVO; PIZZATO, 2015). Outro estudo também identificou a associação entre Leucemia Linfocítica Aguda em crianças, que é um tipo de câncer que acomete o processo de produção de células dos linfócitos B e T, provocando mudanças no sistema imunológico. Nesse trabalho, foi identificado que as exposições maternas aos pesticidas em diversos períodos gestacionais e também das crianças na primeira infância apresentam correlação



com o tipo de leucemia mencionado (VICENTE *et al.*, 2020). O estudo de Oliveira *et al.*, (2014), realizado em Mato Grosso, campeão na utilização de agrotóxicos, identificou associação entre a aplicação de agrotóxicos e os casos de malformação congênita.

Embora o debate por vezes se encaminhe para culpabilizar os aplicadores, seja pelo uso incorreto de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) ou pelo desrespeito à carência do tempo entre a aplicação e o consumo dos alimentos, as sucessivas restrições a certos grupos químicos antes liberados indicam que não há, por tempo indefinido, níveis seguros de uso. Ao mesmo tempo, substâncias proibidas em outros países são liberadas no Brasil, conforme demonstrado por Hess e Nodari (2022), de 397 ingredientes ativos de origem sintética industrial, produzidos com registro para uso no país em agosto de 2022, 146 (36,8%) são proibidos na União Europeia.

É no escopo dessa problemática que avançaram as propostas de agriculturas alternativas ao uso de agrotóxicos e às monoculturas, tendo destaque a agricultura orgânica e as iniciativas agroecológicas, fomentadas ou não por políticas públicas. No Brasil, as iniciativas de produção orgânica datam dos anos 1970, sendo institucionalizadas em 2003, pela Lei 10.831, que regulamenta a produção orgânica no país e se torna o eixo orientador de inúmeras formas alternativas de produção, levando o país a um lugar de destaque pela iniciativa à época. Destaca-se o papel dos movimentos sociais na construção das políticas específicas, o Sistema Participativo de Garantia (SPG) e os marcos regulatórios (IPEA, 2020). Entre as políticas, o destaque brasileiro é a PNAPO.

A PNAPO (Decreto 7.794/2012, sancionada pela presidenta Dilma Rousseff), oriunda de uma demanda da sociedade civil e dos movimentos sociais, com ênfase à Marcha das Margaridas surge com o “objetivo de integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica”, de modo que pudesse contribuir para “o desenvolvimento sustentável e qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis”. O Decreto ainda define que as frentes de atuação são produtos da socio biodiversidade, agroecologia e transição agroecológica. (BRASIL, 2012).

Essa institucionalização acompanhou um movimento mundial de aumento na demanda por produtos orgânicos. Segundo pesquisa do IPEA (2020), o consumo de orgânicos, incluindo alimentos e produtos não alimentícios, cresceu muito desde os anos 2000, com uma média de 11% ao ano, destacando-se a expansão nos Estados Unidos, seguido por alguns países dos mercados da Europa e da China, estimulando investimentos na indústria. Os destaques são as frutas, outros vegetais e ovos, especialmente em vendas diretas aos consumidores nos mercados, e também em restaurantes, bares e outros pontos que servem comidas prontas.



Sambuichi *et al.* (2021) destacam a relevância dos programas governamentais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para o incentivo da produção orgânica, e enfatizam que no período de desenvolvimento da PNAPO, de 2012 a 2019, observou um crescimento discreto da inclusão de produtores orgânicos no programa de alimentação. Porém, alertam que a participação foi restringida pelos cortes orçamentários crescentes nos programas citados e pelo desmantelamento das políticas que organizam a produção agroecológica e orgânica.

Zanon (2021), analisando a implementação da PNAPO no estado do Rio Grande do Sul, constata que a trajetória e a estrutura de implementação em diálogo com a sociedade civil foram favoráveis para os resultados obtidos. O primeiro ciclo foi de 2013 a 2015 que, segundo a autora, permitiu a "incorporação da agroecologia em processos de planejamento e implementação de políticas públicas nos três níveis de atuação governamental" (ZANON, 2021, p. 163). No segundo plano plurianual (2016-2018), alguns aprendizados do ciclo anterior foram importantes, bem como as relações de confiança já estabelecidas. Por outro lado, do ponto de vista mais geral, a redução de recursos, conforme já mencionado, interferiu muito nos resultados.

Em sua estrutura, com base no Decreto 7.794, foram instituídas conforme Art. 6º, as instâncias de gestão da PNAPO: I - a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - CNAPO; e II - a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica - CIAPO, sendo que a primeira instância tinha a missão de definir diretrizes, objetivos, garantir a participação social, além de formar as comissões; já a CIAPO teve a missão de elaborar o Planapo, articular a execução e promover a interação entre as distintas esferas governamentais. Todavia essas estruturas não perduraram ao final do segundo ciclo com uma mudança substancial no executivo federal.

Em 2019, por meio da Lei 13.844, com origem na MP 870/2019 e no Decreto 9.759/2019, a reforma administrativa planejada pelo governo Bolsonaro, que suprimiu a participação social na formulação e implantação de políticas públicas, ao extinguir todos os organismos que foram criados por decreto e que não tinham lei que definia suas competências, esmaeceu as ações da PNAPO. Dessa forma, mesmo que a política não tenha deixado de existir, suas capacidades de gestão e implementação foram esvaziadas. Por esse dispositivo, foram extintas a CNAPO e a CIAPO, e juntando-se à redução orçamentária dos anos anteriores, o III Planapo não foi instituído. (TEIXEIRA, 2023).

Esse golpe no encaminhamento do desenvolvimento das políticas, especialmente considerando a decrescente orçamentária de apoio à agricultura orgânica de cunho familiar, teve um efeito bastante negativo nas articulações que vinham acontecendo entre movimentos sociais, agricultores e instituições públicas. No ano seguinte, em 2020, a pandemia intensificou os efeitos deletérios da crise política e econômica no país, especialmente entre os agricultores mais vulneráveis.



Com a eleição de Lula em 2022, o presidente editou a revisão do Decreto 7.794/2012, retomando as duas instâncias (CNAPO e CIAPO), durante a divulgação do Plano Safra da Agricultura Familiar, no dia 28 de junho de 2023. Conforme site do governo informa, "a reestruturação do governo federal promovida pelo presidente Lula no início de 2023 previu a recriação da CNAPO como órgão colegiado ligado à nova estrutura regimental da Secretaria-Geral. A Portaria nº 10, de 24 de março de 2023, instituiu o GTT CNAPO, sob coordenação da Secretaria Nacional de Diálogos Sociais e Articulação de Políticas Públicas da Secretaria-Geral, reunindo representantes do governo e da sociedade civil para pensar a recomposição das instâncias de gestão da PNAPO" (BRASIL, 2023). Assim se configura o terceiro ciclo da política.

Como mudança estrutural, a CNAPO passou a ter um colegiado com 21 órgãos do governo e 21 entidades da sociedade civil – antes eram 14 ministérios e 14 entidades. Já a CIAPO passa a ser composta por 13 pastas ministeriais. A estrutura está sob coordenação da Secretaria Nacional de Diálogos Sociais e Articulação de Políticas Públicas da Secretaria-Geral. Além dos ministérios, também integrarão a CNAPO a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural; Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Companhia Nacional de Abastecimento; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; Fundação Oswaldo Cruz; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. (BRASIL, 2023).

Ainda há muitos questionamentos sobre a forma como as políticas anteriores do governo estão sendo retomadas, principalmente considerando-se a pouca reflexão sobre os erros cometidos nos governos petistas anteriores, bem como a situação bem menos favorável do que há 20 ou 10 anos, quando certos movimentos políticos desfavoráveis às políticas sociais e democráticas ou ações de participação popular se encontravam pouco articulados e menos pronunciados. Deixar as políticas vulneráveis a Decretos de extinção são um ponto a ser refletido. Porém, pode-se afirmar que as ações em prol do aumento da produção de alimentos e outros gêneros de forma orgânica e agroecológica são formas eficazes de avançar com agriculturas sustentáveis e conter parte do desenfreado uso de agrotóxicos em prol da saúde da população brasileira e do ambiente.

Conclusões

Esse texto discutiu alguns elementos para compreender a trajetória da PNAPO, apresentando alguns elementos de sua construção e parte da sua estrutura. Os resultados alcançados nos dois primeiros ciclos devem ser compreendidos à luz da correlação de forças e da postura governamental frente à “abertura” dada aos agrotóxicos e ao agronegócio, principalmente de *commodities* agropecuárias.

Agora com, aproximadamente, um terço a mais de ministérios envolvidos neste ciclo vigente da PNAPO, destacamos a importância de acompanhar de perto os seus desdobramentos, garantindo a participação social na tomada de decisões,



especialmente por meio da sociedade civil organizada e entidades de representação, sempre atentos a evitar os erros do passado, na ânsia de uma retomada de um passado que já não encontra no presente as mesmas condições de possibilidades.

Apesar da extinção dos Conselhos e da inoperância da PNAPO no governo de Bolsonaro, a recente retomada, ainda nebulosa, já gera grande expectativa para vindouros indicadores na perspectiva da (re)inserção ou inclusão de agricultores produzindo com sustentabilidade, o que engendra saúde no campo e na cidade, além da possibilidade de contribuir para retirar o Brasil do mapa da fome da ONU.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Decreto nº 7.794 de 20 de agosto de 2012**. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Diário Oficial, Brasília, p. 4, 21 ago. 2012.

BRASIL. **Governo retoma política nacional de agroecologia e produção orgânica**. S. I. Secretaria-Geral. [S.I.]. Publicado em 28 de junho de 2023.

CARSON, Rachel. **Primavera silenciosa**. São Paulo: Melhoramentos, 1969.

HESS, Sonia Corina; NODARI, Rubens O. Agrotóxicos no Brasil: Panorama dos produtos aprovados entre 2019 e 2022. **Ambientes em Movimento**, v. 2, n. 2, 2022.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Produção e consumo de produtos orgânicos no mundo e no Brasil**. Textos para discussão 2538. Brasília: Ipea, 2020.

MIRANDA, Natalia; SILVA, Barbara; MACUERVO, Maria R.; PIZZATO, Alessandra. Evidências dos efeitos dos agrotóxicos na carcinogênese. **Revista da Graduação**, v. 8, n. 1, 2015.

OLIVEIRA, Noemi P., MOI, Gisele P., ATANAKA-SANTOS, Marina, SILVA, Ageo M. C.; PIGNATI, Wanderlei A. Malformações congênitas em municípios de grande utilização de agrotóxicos em Mato Grosso, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 19(10), 2014, 4123–4130.

SAMBUICHI, Regina H. R., POLICARPO, Mariana A., PERIN, Gabriela, ALMEIDA, Ana Flávia C. de. Análise do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA como um instrumento da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Anais...** Congresso Sober, 59, 2021.

TEIXEIRA, Carine A. O enfraquecimento das políticas públicas para agricultura familiar: uma análise do PAA. **Revista Nera**, v. 26, n. 65, 2023.

VICENTE, Juliana et al. Exposição a agrotóxicos e a leucemia linfocítica aguda em criança: uma revisão de escopo. **Ciênc. cuid. saúde**, v. 19, 2020.



ZANON, Raquel S. **Política nacional de agroecologia e produção orgânica: breve análise da implementação no estado do Rio Grande do Sul.** BNDES setorial, Rio de Janeiro, v. 27, n. 54, p. [143]-183, set. 2021.