

# *ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DA SAÚDE DO TRABALHADOR RURAL<sup>1</sup>*

## ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES IN THE AREA HEALTH OF RURAL WORKER

**Letiane Peccin Ristow**

Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS, Campus Cerro Largo

**Angela Leusin Mattiazzi**

Fonoaudióloga, especialista em Reabilitação Auditiva e Intelectual pela CER, e pós-graduanda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS.

**Iara Endruweit Battisti**

Possui graduação em Informática pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1996), mestrado em Estatística e Experimentação Agropecuária pela Universidade Federal de Lavras (2001) e doutorado em Epidemiologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2008).

**Micheli Santos**

Bacharel em Administração pela URI, especialista em Administração Estratégica pela UNIASSELVI e pós-graduanda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS.

### RESUMO

As políticas públicas como educação, saúde, serviços sociais e acesso a informação, relacionadas à área da saúde do trabalhador rural exposto aos agrotóxicos podem contribuir na melhoria de sua qualidade de vida, ao tempo em que trazem através do conhecimento, empoderamento, diminuindo assim os riscos de intoxicação pela exposição a agrotóxicos. O objetivo do estudo é identificar as políticas públicas na área, a nível nacional e estadual (Rio Grande do Sul), a fim de analisar como o Estado tem atuado na promoção e preservação da saúde dos trabalhadores rurais. A metodologia utilizou-se de pesquisa bibliográfica nos portais eletrônicos dos órgãos federais e estaduais. Constatou-se na trajetória das políticas sociais e agrícolas que o setor agropecuário serviu como suporte a industrialização do país, da mesma forma que as políticas sociais estiveram atreladas a rentabilidade econômica e ao crescimento industrial. Ao analisar as políticas públicas atuais sobre o tema, nota-se que estas estão fragmentadas entre várias instituições e que as de nível federal são regulatórias e abrangentes enquanto que as políticas públicas a nível estadual são mais pontuais e específicas. A falta de políticas públicas nesta área seja por descaso ou pressão de grupos de interesse pode resultar em graves danos à saúde dos trabalhadores rurais.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, trabalhadores rurais, exposição ocupacional.

### ABSTRACT

Public policies such as education, health, social services and access to information related to the health of rural workers exposed to pesticides can contribute to the improvement of their quality of life, while at the same time they bring Exposure to pesticides. The objective of the study is to identify public policies in the area, at national and state level (Rio Grande do Sul), in order to analyze how the State has been active in promoting and preserving the health of rural workers. The methodology was used for bibliographic research in the electronic portals of federal and state agencies. It was observed in the trajectory of social and agricultural policies that the agricultural sector served as support to the industrialization of the country, just as social policies were linked to economic profitability and industrial growth. When analyzing the current

---

<sup>1</sup> Recorte de Dissertação do Autor.

public policies on the subject, it is noted that these are fragmented among several institutions and that the federal level are regulatory and comprehensive, while public policies at the state level are more specific and specific. The lack of public policies in this area is due to the lack of or pressure from interest groups that can result in serious damage to the health of rural workers.

**Key-words:** Public policy, rural workers, Occupational exposure.

## INTRODUÇÃO

As alterações que ocorreram nos últimos quarenta anos na produção agrícola brasileira, oriundas da Revolução Verde, no qual houve a inserção de novas tecnologias, adoção de insumos químicos e equipamentos industrializados, visando à produção extensiva de commodities agrícolas contribuíram para que o Brasil se tornasse grande produtor agrícola e atingisse a liderança no ranking dos países com maior consumo de agrotóxicos (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016). Os insumos químicos permitiram aumentar a produtividade das lavouras, entretanto, ao generalizar-se o uso desses produtos houve o aumento da exposição ocupacional dos trabalhadores rurais aos agentes químicos (PERES, 2009).

O país possui um número representativo de trabalhadores rurais que estão expostos aos agrotóxicos em suas atividades e conseqüentemente, aos efeitos deles sobre a saúde humana, que podem apresentar-se como linfomas, problemas respiratórios e auditivos, distúrbios psicológicos entre outros (GARCIA e ALVES FILHO, 2005; BALEN et al., 2006; HOPPIN et al., 2009; HOPPIN et. al. 2006; LOBATO, 2003).

Entretanto, Oliveira e Vasconcellos (1992) ressaltam que as políticas na área da saúde do trabalhador sempre foram marginalizadas no Brasil, pois faltam estruturas organizacionais para este fim, tais razões seriam por pressão das classes patronais ou por negligência do Estado na formulação de políticas eficazes nesta área. As externalidades negativas do uso de agrotóxicos, sejam impactos ambientais, sociais e à saúde, são incorporados pela cadeia produtiva e pagos por toda a sociedade através dos gastos públicos (PORTO e SOARES, 2012).

A exposição ocupacional dos trabalhadores rurais é uma questão que precisa de intervenção pública, já que as políticas públicas são a resposta dos governos para atender as demandas da sociedade ou solucionar problemas e podem abranger tanto leis e

decretos quanto serviços oferecidos diretamente à população por meio de programas ou ações do governo (QUEIROZ, 2012).

As políticas públicas nesta área podem contribuir na qualidade de vida dos trabalhadores rurais através de serviços sociais que capacitem os indivíduos, tais como assistência a saúde, oportunidades educacionais, capacitação técnica e acesso a informação, de maneira a empoderar estes trabalhadores para diminuir os riscos de intoxicação oriundos da exposição a agrotóxicos.

Portanto, diante dos riscos à saúde que a exposição a agrotóxicos pode causar e da necessidade de políticas públicas que melhorem a qualidade de vida dos trabalhadores rurais é que o presente estudo visa identificar como o Estado atuou com políticas públicas sociais e agrícolas para a promoção e preservação da saúde dos trabalhadores rurais, bem como identificar quais são e como ocorreram as políticas públicas nessa área a nível nacional e estadual (Rio Grande do Sul)? O estudo concentrou-se neste estado por este ter apresentado aumento da taxa de consumo de agrotóxicos 297% entre 2007 a 2012 (ERVILHA, 2015).

Para tentar responder as essas questões, este trabalho é dividido em seis partes. Além da introdução, traz-se a metodologia utilizada no estudo, após, aborda-se uma breve trajetória das políticas públicas sociais brasileiras, com foco nas áreas de saúde e a educação e em seguida, traz-se uma breve trajetória da política agrícola brasileira, pois ambas as trajetórias podem auxiliar na compreensão das políticas públicas existentes. Na sequência, apresenta-se e faz-se uma breve análise das políticas públicas existentes na área do trabalhador rural e por fim, encontram-se algumas considerações finais do estudo.

## **METODOLOGIA**

Para realização desta pesquisa, inicialmente fez-se uma pesquisa bibliográfica sobre a trajetória brasileira das políticas sociais e das políticas agrícolas para identificar como estas podem promover e preservar a saúde dos trabalhadores rurais.

Após, fez-se uma pesquisa bibliográfica das políticas públicas existentes na esfera federal e do estado do Rio Grande do Sul, voltadas aos trabalhadores rurais expostos aos agrotóxicos. Em nível nacional, buscou-se nos portais eletrônicos do governo federal, nos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, Empresa Brasileira de

Pesquisa Agropecuária – Embrapa, Ministério do Trabalho e Previdência Social, Ministério da Saúde, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Educação nos sites <www.agricultura.gov.br>, <www.embrapa.br>, <www.mtps.gov.br> e <portalsaude.saude.gov.br>, <www.mma.gov.br>, respectivamente. Para identificar as políticas públicas em nível estadual, buscou-se nos portais eletrônicos do governo estadual do Rio Grande do Sul, na Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação, Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, Secretaria da Saúde, e Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social e a instituição de extensão rural Emater/RS-ASCAR, nos sites <www.seapa.rs.gov.br>, <www.sdr.rs.gov.br>, <www.saude.rs.gov.br>, <www.stds.rs.gov.br>, <www.emater.tche.br/site/>, respectivamente. Esta coleta de dados nos portais eletrônicos foi realizada durante o mês de setembro de 2016.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Primeiramente, buscou-se através de pesquisa bibliográfica em livros, artigos científicos e teses compreender a trajetória das políticas públicas sociais e agrícolas brasileiras e como a atuação do governo implicou ou não na preservação da saúde dos trabalhadores rurais.

Após, fez-se uma pesquisa bibliográfica nos portais eletrônicos dos órgãos federais e estaduais onde primeiramente pesquisou-se pelas palavras-chave no singular e plural: agrotóxico, pesticida, agroquímico, trabalhador, trabalhador rural, saúde do trabalhador. Após, fez-se uma busca na estrutura do órgão a fim de verificar a existência de departamentos com foco na saúde do trabalhador rural e por fim, pesquisou-se os planos de ações e políticas de cada instituição.

### *Breve trajetória das políticas públicas sociais no Brasil*

As políticas sociais referem-se as ações determinantes do padrão de proteção social implementado pelo Estado e voltam-se essencialmente a redistribuição de benefícios sociais para diminuir as desigualdades estruturais oriundas do desenvolvimento sociopolítico. São usualmente entendidas como políticas sociais educação, saúde,

previdência, habitação, saneamento entre outras. Para analisá-las, torna-se importante considerar fatores de diferentes naturezas como a concepção de Estado e o período histórico (HOFLING, 2001).

Quando se trata de elaboração, implantação ou avaliação de políticas públicas é preciso pressupor que há enfoques referenciais que dão origem as políticas, os quais fundamentam o exercício e a efetivação destas. Tais enfoques referenciais podem ser concepções teóricas, amarras ideológicas, questões culturais, desenvolvimento social e econômico, entre outros (BONETI, 2011). Desta forma, para compreensão dos processos políticos precisa-se identificar os padrões de comportamento político, que se constituem como “elementos característicos de certos sistemas políticos que são decorrentes da interação e do inter-relacionamento permanentes de atores e grupos de atores, e cujos impactos e efeitos podem ser detectados no âmbito da implementação de políticas públicas” (FREY, 2000p. 235).

A concepção político-ideológica ou as diretrizes das políticas públicas nos permitem compreender o porquê de uma política ter sido executada de determinada forma. Há de se ressaltar que seu formato está atrelado a um contexto propulsor e ao modelo de Estado (SCHEEFFER, 2014). Para compreender as políticas públicas brasileiras para satisfação das necessidades básicas é que Pereira (2006) dividiu em cinco períodos históricos a experiência brasileira, cada um deles corresponde ao perfil de regulação política, social e econômica predominante, sendo eles elencados no Quadro 1.

**Quadro 1** - Períodos históricos das políticas públicas sociais brasileiras.

Período	Características principais
Período anterior a 1930	Política social do <i>laissez-faire</i> ;
De 1930 a 1964	Política social predominantemente populista, com laivos desenvolvimentistas;
De 1964 a 1985	Política social do regime tecnocrático-militar, incluindo a fase de abertura política;
De 1985 a 1990	Política social do período de transição para a democracia liberal;
A partir de 1990	Política social neoliberal.

**Fonte:** Pereira (2006, p. 127). Organizada pelas autoras.

No período *laissez-faire* (anterior a 1930) o país possuía sua economia com base na exportação de produtos agrícolas (principalmente café) e o Estado praticamente não exercia seu papel de agente regulador da área social, deixando esta ao mercado (atendia

demandas individuais), as instituições privadas não mercantis (respondiam aos reclamos da pobreza) e a polícia (controlava repressivamente questões sociais emergentes). Neste período, as áreas de saúde, educação e habitação tiveram tratamento residual, como em situações calamitosas de epidemias, a rede escolar era somente à elite e houve a construção de vilas operárias ligadas a empresas industriais (PEREIRA, 2006).

O período *populista/desenvolvimentista* (1930-1964) caracterizou-se pela a passagem da economia agroexportadora para urbano-industrial. Entretanto, essa mudança não foi significativa no campo social, pois o Estado não assumiu ação reguladora explícita, onde os aspectos sociais não eram contemplados ou caso eram, ficavam vinculados a rentabilidade econômica e ao crescimento industrial. Apesar dos vários governos (Vargas, Dutra, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart) as principais políticas sociais deste período foram: a regulação trabalhista que criou um aparato legal para o trabalho assalariado (salário mínimo, trabalho feminino e infantil, jornada de trabalho, férias); a criação da Lei das Diretrizes e Bases na área da educação; a transformação do Serviço Especial de Saúde Pública em Fundação e a criação de um novo Código Sanitário na área da saúde (PEREIRA, 2006).

Durante este período, substituiu-se o nacionalismo de Getúlio Vargas pelo desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek, no qual houve uma aliança entre o Estado, a iniciativa privada nacional e o capital internacional para implantar o processo de industrialização do país. Assim, nesse período, as políticas sociais passaram a ter nova configuração para sustentar o novo projeto social para construir o país exigido pelo modelo econômico com aumento da exploração da força de trabalho e adoção de políticas de transferência de renda para assim, acalmar a classe trabalhadora (BRUM, 1993 apud ROTTA, 2007).

O período *tecnocrático/militar* (1964 - 1985) caracterizou-se pelo autoritarismo com a substituição de uma organização populista por uma tecnocrática centralizada. Houve a modificação da máquina estatal que passou a privilegiar o planejamento, a burocracia e a supremacia do saber técnico sobre o saber popular. No plano econômico, a concepção era de que se precisava crescer economicamente para depois distribuir, entretanto, isso causou custos sociais às classes menos favorecidas, o que ocasionou a necessidade do governo estabelecer políticas sociais assistencialistas. Tais ações resultaram também da busca de reaproximar o Estado da sociedade e assim manter-se no poder, portanto,

passou-se a discutir neste período (especialmente a partir de 1975) o desenvolvimento social (PEREIRA, 2006; SCHEEFFER, 2014).

O *período de transição para a democracia liberal* (1985 – 1990) caracterizou-se principalmente, pela reorganização institucional, que culminou na Assembleia Nacional Constituinte, e pela concepção de proteção social. Tais mudanças foram decorrentes de mobilização da sociedade que fizeram com que as políticas sociais se tornassem centrais e resultaram na promulgação da Constituição Federal de 1988. Desse modo, passou-se uma maior responsabilidade do Estado na regulação, financiamento e provisão de políticas públicas, podendo-se citar como as principais ações do período: na esfera trabalhista houve melhorias na redução de jornadas e conquista de direitos; na área da educação houve a universalização do ensino fundamental com recursos públicos; na área da saúde houve a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) com o propósito de universalização ao acesso ao atendimento a toda população; na área da seguridade social a igualação dos direitos a todos os trabalhadores; e na assistência social, tornou-se direito o que antes era visto como um favor (PEREIRA, 2006).

Já no *período neoliberal* (a partir de 1990), em meio às recentes conquistas sociais da Constituição Federal, o país assinou acordo com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional cujas orientações eram a desestruturação do sistema de proteção social vinculado ao Estado, sob a justificativa que no liberalismo o próprio mercado proporcionaria igualdade de oportunidades aos cidadãos. Nesta perspectiva, o Estado deixou de lado a política de bem-estar social onde se “dá tudo a todos” para então “dar pouco a quem tem pouco” (COUTO, 2006 apud SCHEEFFER, 2014). Segundo Pereira (2006), esta alteração na articulação entre Estado e sociedade no processo de proteção social resultou no rebaixamento da qualidade de vida e de cidadania de grande parte da população. Para Rotta (2007), nesse projeto de desenvolvimento baseado em políticas neoliberais, os direitos sociais eram vistos como impasses, haja vista que oneravam o capital e dificultavam a livre concorrência entre as empresas nacionais e o comércio internacional.

Desse modo, as políticas sociais implantadas com o ideário neoliberal tinham como tripé os princípios de focalização (foco na população em extrema pobreza e mais vulnerável economicamente); da parceira (entre Estado, mercado e sociedade civil sob o argumento de solidariedade a responsabilidade da proteção social); e de descentralização

(transferência das obrigações aos estados e municípios sem repasse de recursos necessários para atender as demandas sociais) (SILVA, 2001 apud ROTTA, 2007).

Em 2012, foi instituída a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora, pela Portaria Nº. 1.823, de 23 de agosto de 2012, a qual possui a finalidade de definição das diretrizes, os princípios e as estratégias do SUS para o desenvolvimento da atenção integrada à saúde do trabalhador urbano e rural, com foco na vigilância, visando a promoção e proteção desta (BRASIL, 2012).

Analisar a trajetória das políticas públicas sociais implantadas no Brasil desde a década de 30 é essencial para entendimento dos elementos que têm contribuído para implementação de políticas públicas no nosso país, pois de acordo com Trevisan e Van Bellen (2008), é importante que os estudos sobre políticas públicas concentrem-se na identificação das variáveis que causam impactos nos resultados das políticas públicas e não apenas na análise de sucessos e fracassos.

#### *Breve trajetória das políticas agrícolas no Brasil*

O Estado conduziu a agricultura brasileira ao longo de sua formação econômica de acordo com os interesses econômicos, políticos e sociais vigentes em cada período com distintos instrumentos e políticas públicas.

O Brasil teve até os anos 30 sua economia baseada na exportação de produtos agrícolas, tais como açúcar, borracha, cacau e café, e importação de produtos manufaturados para consumo. A transição de uma economia colonial para uma economia nacional se deu lentamente, pois, as transformações na estrutura da produção agrícola brasileira foram induzidas pelas mudanças estruturais da economia, que passou de rural para urbano-industrial na década de 50, necessitando assim, de aumento da produção de alimentos para custear o processo de importações (MIELITZ NETO; MELO; MAIA, 2010).

A partir da década de 50, o governo fomentou o desenvolvimento da agricultura como atividade econômica através de planos de políticas influenciados pela conjuntura internacional, sendo eles: Plano de Metas, Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, Programa de Ação Econômica do Governo, I Plano Nacional de Desenvolvimento, II Plano Nacional de Desenvolvimento. O período de cada plano e suas principais características encontram-se no Quadro 2.



**Quadro 2** – Principais Planos de Desenvolvimento Brasileiro nas décadas de 50 a 70.

<b>Plano</b>	<b>Contexto nacional e internacional</b>	<b>Principais ações e resultados</b>
Plano de Metas (1956-1961)	Governo Kubitscheck e criação da Cepal – Comissão econômica para América Latina e Caribe.	Política de industrialização de cinco setores: energia, transporte, indústrias de base, educação e alimentação. O setor agrícola (considerado alimentação no plano) ficou marginalizado em relação ao desenvolvimento urbano-industrial, pois representou apenas 3,2% do investimento.
Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)	Governo João Goulart e Golpe Militar em 64.	O Estado agiria como propulsor da economia para retomar o crescimento econômico. Para a agricultura, o plano utilizou-se de mecanismos de pesquisa e fomento, crédito agrícola e política de preços mínimos para modernizar a agricultura. O plano não teve êxito em virtude da crise que o país atravessou e do Golpe Militar de 64.
Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966)	Governo militar e idéias liberais (livre mercado). Reformulação da Política e Preços Mínimos.	O plano visava a modernização e ao setor agrícola caberia fornecer alimentos e matéria-prima e produção para exportação e assim custear as divisas para modernização e desenvolvimento do país, bem como absorver o excedente de mão de obra. O plano resultou no crescimento extensivo do uso da terra e culminou em outros planos de desenvolvimento onde a agricultura obteve papel de destaque nas políticas públicas.
I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)	Governo Médici e auge do milagre econômico.	O plano visava expandir a economia, aumentar a renda per capita e taxas de crescimento de 8% a 10% ao ano. Para o setor agrícola, visava desenvolver a agricultura do Centro-Sul, considerada moderna e empresarial, racionalizar e tornar viável a agricultura no Nordeste e modernizar a comercialização e a distribuição dos produtos. Criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária em 1973.
II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)	Crise internacional do petróleo, esgotamento do modelo de crescimento econômico e política nacional de ajustamento em virtude da diminuição do financiamento estatal.	O plano visava manter o crescimento econômico dos últimos anos, mas social e ambientalmente sustentáveis. A política agrícola foi voltada a diminuir os preços aos consumidores e geração de renda maior aos agricultores. Disseminou-se a agroindústria como empresa rural.

**Fonte:** Mielitz Neto; Melo; Maia (2010). Organizada pelas Autoras.

Durante as décadas de 30 e 60, ocorreu uma mudança estrutural significativa na economia brasileira, pois o setor industrial passou a predominar sobre os demais, inclusive sobre a agricultura. Entretanto, o setor agrícola sempre teve importância econômica e incorporou-se às exigências da urbanização, serviu de capital à industrialização e equilibrou a finanças nas flutuações do comércio internacional (IANNI, 2004).

Na década de 70, a principal política de incentivo a agricultura foi a liberação de crédito que era fornecido pelo Banco do Brasil com taxas subsidiadas graças a alocação de orçamento público. Entretanto, com o esgotamento do modelo de crescimento econômico, houve corte dos subsídios aumentando os custos dos empréstimos, escassez do crédito oficial e ampliação do financiamento privado (BARBOSA E COUTO, 2008).

Na década de 80, as divisas da exportação de produtos agropecuários deixaram de custear a modernização do país para pagamento da dívida externa nacional. A política agrícola baseou-se na fixação de preços mínimos, estoques reguladores, créditos aos pequenos agricultores para produção de alimentos ao mercado interno e principalmente, políticas de abastecimento. A década de 90 caracterizou-se pela redução da ação do Estado com mecanismos de mercado (MIELITZ NETO; MELO; MAIA, 2010). Embora que, neste período o governo criou alguns instrumentos como: O Prêmio para Escoamento de Produção em 1992, a Cédula de Produtor Rural em 1997 e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996 (REDIM; VERARDI FILHO, 2010).

A década de 2000 foi marcada por políticas agrícolas de crédito rural subsidiado pelo governo federal, especialmente para o segmento da agricultura familiar, o qual foi segmentado a passou a atender maior público em 2003 com a criação do PRONAF Mulher, Jovem, Agroindústria, Agroecologia, Semiárido, Floresta, Eco, Turismo Rural, Pesca e o Mais Alimento. Também ressalta-se o aperfeiçoamento do seguro agropecuário, apoio a financiamentos privados e criação de linhas de crédito para comercialização e armazenamento (BELIK, 2014). No que se refere especificamente sobre os agrotóxicos na década de 2000, o governo isentou 100% a cobrança de IPI sobre os agrotóxicos (Decreto Federal 6.006/2006), do PIS/PASEP e de COFINS (Decreto Federal nº 5.630/2005) somado a redução de 60% na cobrança da alíquota de ICMS ocorrida na década de 90 (Convênio nº 100/97) (TEIXEIRA, 2010).

Ianni (2004,p. 242), ao analisar a presença do Estado na questão agrária e agrícola brasileira, afirma que o poder público foi levado a agir, tomar decisões e desenvolver políticas públicas de acordo com interesses de indústrias, comércios e bancos que impactaram a agricultura brasileira, de modo que a “agricultura se desenvolveu e se transformou segundo interesses do capital centrado na indústria, nacional e estrangeira”.

*Políticas públicas atuais na área da proteção e preservação da saúde do trabalhador*

Tratando-se de políticas regulatórias, a principal normativa de regulação dos agrotóxicos é a Lei Federal nº. 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. Essa lei é regulamentada pelo Decreto 4.074 de janeiro de 2002. Segundo estas legislações, competem aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Meio Ambiente e Saúde estabelecerem diretrizes e exigências visando minimizar os riscos apresentados por agrotóxicos e seus componentes, tais como: estabelecer as diretrizes e exigências para minimizar os riscos apresentados por agrotóxicos, estabelecer o limite de resíduos e intervalo de segurança e os parâmetros dos rótulos; estabelecer as diretrizes para registro dos agrotóxicos, desenvolver ações para esclarecimento e divulgação sobre o uso correto e eficaz, monitorar os resíduos de agrotóxicos, entre outros (BRASIL, 2002).

As políticas públicas no âmbito do governo federal preveem, em sua grande maioria, ações de abrangência ampla, com planejamento, crédito ou recursos orçamentários para execução em nível local (RISTOW; BATTISTI; SANTOS, 2016). No Quadro 3, apresenta-se as políticas públicas a nível federal referente aos trabalhadores rurais expostos a agrotóxicos, encontradas nos portais eletrônicos pesquisados.

**Quadro 3.** Políticas públicas do governo federal.

Órgãos	Planos, programas ou legislação	Objetivos
Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	Plano Plurianual do MAPA (2012-2015).	Ampliar a capacidade de avaliação e registro de agrotóxicos genéricos, disponibilizando ferramentas para verificação de informações e agilização de análises envolvendo aspectos de saúde e meio ambiente; e fiscalização de agrotóxicos e afins
	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMPBRAPA)	Atua na elaboração e execução de políticas do governo, na disseminação de soluções tecnológicas.
Ministério do Trabalho e Previdência Social	Departamento de Políticas de Saúde e Segurança Ocupacional	Visa o desenvolvimento de políticas públicas que aprimorem a segurança, saúde e qualidade de vida no trabalho.

	Norma regulamentadora 6 – Equipamento de Proteção Individual (EPI)	Estabelece as normas para uso de EPI a fim de proteger o trabalhador de riscos suscetíveis de ameaçar a segurança e a saúde.
	Norma regulamentadora 31 - Segurança e saúde no trabalho na agricultura, pecuária silvicultura, exploração florestal e aquicultura.	Estabelece os preceitos a serem observados na organização e no ambiente de trabalho, de forma a tornar compatível o planejamento e o desenvolvimento das atividades da agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal e aquicultura com segurança, saúde e meio ambiente do trabalho.
Ministério da Saúde	Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador (DSAST)	Repassar recursos do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos Estaduais de Saúde e do Distrito Federal para o fortalecimento da Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos.
	Sistema Único de Saúde (SUS)	Saúde do trabalhador – área que possui a responsabilidade pelo estudo, prevenção, assistência e vigilância aos agravos à saúde oriundos do trabalho.
Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	Financiamento de investimentos em máquinas, equipamentos e infraestrutura, de atividade agroindustrial e custeio de safra, destinado a agricultores familiares.
Ministério do Meio Ambiente - MMA	Políticas públicas do ministério	Possuem programas de recuperação. Conservação e sustentabilidade de áreas ambientais.

Fonte: Ristow, Battisti e Santos (2016).

Verifica-se que o MAPA, em seu Plano Plurianual atua principalmente com políticas regulatórias ao fiscalizar o uso de agrotóxicos, avaliar o registro de agrotóxicos genéricos, bem como ao disponibilizar ferramentas para verificação de informações e agilizar as análises envolvendo aspectos de saúde e meio ambiente. A Embrapa, que é um órgão vinculado ao MAPA voltado à inovação tecnológica na área da agropecuária, não possui nenhuma ação voltada especificamente ao uso seguro de agrotóxicos.

O Ministério do Trabalho e Previdência Social regulamenta medidas de segurança com o uso de EPIs e o trabalho na agricultura, pecuária silvicultura, exploração florestal e aquicultura. Além disso, o ministério desenvolve políticas públicas para aprimorar a segurança, saúde e qualidade de vida no trabalho.

O Sistema Único de Saúde (SUS) é uma política do Ministério da Saúde, criado pela Lei nº. 8.080, de 19 de setembro de 1990, possui entre seus campos de atuação a saúde do trabalhador, a qual se constitui no conjunto de atividades destinadas às ações de vigilância epidemiológica e sanitária, à promoção da saúde dos trabalhadores, bem como, à

recuperação e reabilitação da saúde de trabalhadores expostos aos riscos e agravos das condições de trabalho (BRASIL, 1990).

O Ministério da Saúde, no que tange especificamente a saúde dos trabalhadores rurais expostos a agrotóxicos, repassa recursos financeiros para que os estados executem as políticas públicas, configurando-se em uma política distributiva, que é conceituada por Frey (2000), como sendo as políticas que beneficiam um grande número de destinatários, em escala relativamente pequena através da alocação de recursos financeiros. O MDA e o MMA apesar de possuírem suas políticas voltadas à promoção de renda a agricultores familiares e preservação do meio ambiente respectivamente, não possuem ações ou programas específicos ao uso de agrotóxicos.

Para Oliveira e Vasconcellos (1992), as políticas públicas de Saúde do Trabalhador são fragmentadas entre várias instituições que possuem atribuições de intervenção na área e por isso, a multiplicidade de ações gera poucos reflexos nos resultados das mesmas. Segundo estes autores, há a necessidade de criar-se uma proposta de integração das ações para que sejam priorizadas ações capazes de gerar resultados positivos para a saúde dos trabalhadores.

No Quadro 4, estão as políticas públicas desenvolvida pelo estado do Rio Grande do Sul.

**Quadro 4** - Políticas públicas do governo estadual do Rio Grande do Sul.

Secretárias e Órgãos	Planos, programas ou estrutura organizacional	Objetivos
Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação	Departamento de Defesa Agropecuária	Fiscalização do uso de agrotóxicos ilegais (não registrados, contrabandeados e falsificados)..
Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo	Plano Estadual de Agroecologia e de Produção Orgânica	Promover a produção e o consumo de alimentos saudáveis livre de agrotóxicos, o uso e a conservação da agrobiodiversidade, a oferta de assistência técnica e extensão rural e social, o ensino e a pesquisa de base ecológica visando a saúde ambiental e humana.
Secretaria da Saúde	Centro Estadual de Vigilância em Saúde	A Divisão de Vigilância em Saúde do Trabalhador visa a promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, a recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho.
		Programa Estadual de Vigilância em Saúde Relacionado a Exposição e/ou Uso dos

		Agrotóxicos no RS tem como objetivo principal estruturar as ações de Vigilância em Saúde de populações expostas aos agrotóxicos.
	Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (Cerest)	Promover ações para melhorar as condições de trabalho e a qualidade de vida do trabalhador por meio da prevenção e vigilância.
Emater/RS-ASCAR	Área técnica de Educação e promoção da Saúde	Desenvolver ações na perspectiva de prevenção de doenças e promoção da saúde, buscando o bem-estar físico e mental do público rural.

Fonte: Ristow, Battisti e Santos (2016).

Verifica-se que a Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação através do seu Departamento de Defesa Agropecuária realiza a fiscalização do uso de agrotóxicos ilegais em virtude do risco que a exposição a tais produtos podem gerar a saúde humana e ambiental. A Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo não possui ação destinada diretamente a promoção e preservação da saúde dos trabalhadores rurais, porém, através do Plano Estadual de Agroecologia e de Produção Orgânica incentiva a redução do uso de agrotóxicos e consequentemente, a exposição dos trabalhadores rurais.

A Secretaria de Saúde possui a Divisão de Vigilância em Saúde com políticas que abrangem a população em geral e através do Centro Estadual de Vigilância em Saúde realiza políticas destinadas a proteção e preservação da saúde das populações expostas aos agrotóxicos com o Programa Estadual de Vigilância em Saúde Relacionado a Exposição e/ou Uso dos Agrotóxicos no Rio Grande do Sul. Além disso, conta com os Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (Cerest) para atuar diretamente com os trabalhadores na prevenção e promoção da saúde.

A Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social, apesar de atuar na promoção de políticas públicas integradas de Trabalho, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento Social, não possui políticas públicas direcionadas especificamente aos trabalhadores rurais expostos à agrotóxicos.

A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) que atua juntamente a Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (Ascar), desenvolve ações de prevenção de doenças e promoção da saúde do público rural, configurando assim, políticas de extensão e suporte aos trabalhadores rurais.

Ao avaliar os desafios das políticas públicas para a promoção da saúde dos trabalhadores rurais, Rigotto et al. (2012), apontam para a inexistência de capacidade institucional para fazer cumprir a legislação em vigor, bem como para diagnóstico, tratamento e notificação dos casos de intoxicação aguda e crônica, o que resulta em subnotificações e acobertamento da realidade. Segundo esses autores, em cada território há riscos à saúde singulares como, por exemplo, a diversidade de uso, as práticas de manejo e a vulnerabilidade da população exposta, que por si só já são razões para o desencadeamento de ações de vigilância que na prática não são realizadas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como as políticas públicas visam sanar os problemas da população, buscou-se identificar quais ações os governos federal e estadual tem implementado tendo em vista a problemática da exposição de trabalhadores rurais à agrotóxicos. Verificou-se a necessidade do Estado agir na garantia dos direitos sociais como saúde e direito à escolha de oportunidades para assim, promover a qualidade de vida desses cidadãos. Ressalta-se que as ações estatais devem ter foco na realidade local, haja vista que suas especificidades e características sócio-culturais interferem no modo como os trabalhadores rurais realizam suas práticas agrícolas e percebem o risco da exposição à sua saúde.

A concepção político-ideológica e o contexto histórico nacional e internacional podem ter influenciado nas políticas públicas na área da saúde do trabalhador rural. Através da análise das trajetórias das políticas sociais e agrícolas percebe-se que o setor agropecuário serviu como suporte a industrialização do país e deu equilíbrio a balança comercial. As principais ações públicas na área agrícola tiveram foco no incremento da produção, enquanto que as políticas sociais (especialmente a saúde e a educação) estiveram ligadas a rentabilidade econômica e ao crescimento industrial, ou seja, foram utilizadas para qualificar a mão-de-obra visando o crescimento econômico do país.

Foi possível identificar a nível federal, que o MAPA e o MS possuem políticas públicas regulatórias e distributivas respectivamente. Enquanto que o MAPA fiscaliza o uso de agrotóxicos o MS distribui recursos financeiros aos estados e possui através do SUS uma área de atuação na saúde do trabalhador, com ações de vigilância epidemiológica e sanitária dos riscos e agravos que as condições de trabalho podem ocasionar nos

trabalhadores. E em nível estadual (Rio Grande do Sul), foi possível identificar que as Secretarias da Agricultura, Pecuária e Irrigação, Secretaria da Saúde e a Emater possuem ações voltadas especificamente aos trabalhadores rurais sendo elas respectivamente: fiscalização do uso de agrotóxicos ilegais, políticas destinadas à proteção e preservação da saúde das populações expostas aos agrotóxicos, e políticas de extensão e suporte aos trabalhadores rurais.

Já as instituições federais Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo apesar de possuírem políticas públicas de geração de renda e preservação do meio ambiente, não apresentam ações voltadas especificamente aos trabalhadores rurais expostos aos agrotóxicos.

Ao analisar as políticas públicas atuais sobre o tema, nota-se que estas são fragmentadas entre várias instituições e que as de nível federal são regulatórias e abrangentes enquanto que as políticas públicas a nível estadual são mais pontuais e específicas. Nesta breve análise, averiguaram-se quais são as políticas públicas existentes, cabendo a novos estudos investigar como estas influenciam na prática na prevenção e promoção à saúde dos trabalhadores rurais expostos a agrotóxicos.

O modelo de desenvolvimento brasileiro baseado no crescimento econômico e não na qualidade de vida da população somado a trajetória histórica de políticas públicas na área da saúde do trabalhador rural, nos leva a refletir sobre a sustentabilidade do processo produtivo e principalmente sobre o tipo de desenvolvimento que o país almeja: se com foco no crescimento econômico ou no bem-estar de seus cidadãos.

A falta de políticas públicas nesta área seja por descaso ou pressão de grupos de interesse (é o caso dos trabalhadores rurais assalariados ou indústrias de insumos agrícolas), somado ao baixo grau de escolaridade e acesso a informação dessa população pode resultar em graves danos à saúde dos trabalhadores rurais haja vista os estudos realizados em vários países que identificaram associação da exposição a agrotóxicos e efeitos nocivos crônicos e irreversíveis. Os efeitos da falta de política pública para preservar a saúde dos trabalhadores rurais serão cobrados de toda a sociedade.



## REFERÊNCIAS

ABREU, P. H. B., O agricultor familiar e o uso (in)seguro de agrotóxicos no município de Lavras, MG. 2014. 205 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

BALEN, V. E. et al. Exposure to non-arsenic pesticides is associated with lymphoma among farmers in Spain. **Occupational and environmental medicine**, v. 63, n. 10, p. 663–668, jun. 2006.

BARBOSA, G. J.; COUTO, E. P. Evolução das políticas agrícolas e o incentivo à iniciativa privada na agricultura brasileira. In: CONGRESSO SOBER (Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. 2018. Rio Branco. **Anais...** Rio Branco: Acre, 20-23 jul 2018.

BELIK, W. O financiamento da agropecuária brasileira no período recente. In: CALIXTRE, A. B.; BOANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (ed.) **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. 3. ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí. 2011.

BRUM, A. J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

BRASIL. Lei Nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, 1990; 19 jan.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.074, de 8 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei nº 7802, 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. Diário Oficial da União 2002; 8 jan.

\_\_\_\_\_. Portaria Nº. 1.823, de 23 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora. Diário Oficial da União 2012; 23 ago.

COUTO, B. R. O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível? 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

ERVILHA. I. C. Relatório: Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: < <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/leia-mais-o-ministerio/1129-secretaria-svs/vigilancia-de-a-a-z/agrotoxicos/l2-agrotoxicos/18509-informes-tecnicos-agrotoxicos> >. Acesso em: 11 nov 2015.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planej. Polít. Públicas**, v. 21, p. 211-259, 2000.

GARCIA, E. G.; ALVES FILHO, J. P. **Aspectos de prevenção e controle de acidentes no trabalho com agrotóxicos**. São Paulo: Fundacentro, 2005.

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

HOPPIN, J. A. et al. Pesticides and adult respiratory outcomes in the agricultural health study. **Annals of the New York Academy of Sciences**, v. 1076, p. 343-354, 2006.

HOPPIN, J. A. et al. Pesticide use and adult-onset asthma among male farmers in the Agricultural Health Study. **Eur. Respir. J.**, v. 34, n. 6, p. 1296-1303, 2009.

IANNI, O. **Origens agrárias do Estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

LOBATO, S. M. R. O silêncio como metáfora. O uso de agrotóxicos e a saúde de agricultores n município de Igarapé-Açú/Pará. 2003. 248 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Agrotóxicos. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/agrotoxicos> >. Acesso em 12 ago 2016.

MIELITZ NETO, C. G. A.; MELO, L. M.; MAIA, C. M. **Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Agrotóxicos. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/agrotoxicos> . Acesso em 12 ago 2016.

OLIVEIRA, M. H. B.; VASCONCELLOS, L. C. F. Política de Saúde do Trabalhador no Brasil: Muitas Questões Sem Resposta. **Cad. Saúde Públ.**, v. 8, n. 2, p. 150-156, 1992.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos Mínimos sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PERES, F. Saúde, trabalho e ambiente no meio rural brasileiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, p. 1995-2004, 2009.

PORTO, M. F.; SOARES, W. L. Modelo de desenvolvimento, agrotóxicos e saúde: um panorama da realidade agrícola brasileira e propostas para uma agenda de pesquisa inovadora. **Revista Brasileira Saúde Ocupacional**, v. 37, n. 125, p. 17-50, 2012.

QUEIROZ, R. B. Formação e gestão de políticas públicas. Curitiba: **InterSaberes**, 2012. (Série Gestão Pública).

REDIN, E.; VERARDI FILHO, M. A. Política Agrícola brasileira: uma análise histórica da inserção da agricultura familiar. In: congresso SOBER (Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural). **Anais...** Campo Grande: MS, 25-28 jul 2010.

RIGOTTO, R. M. et al. O verde da economia no campo: desafios à pesquisa e às políticas públicas para a promoção da saúde no avanço da modernização agrícola. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 6, p. 1533-1542, 2012.

TEIXEIRA M.M. A criação do conflito foi que mostrou pra sociedade o quê que estava acontecendo ali: agronegócio, vida e trabalho no baixo Jaguaribe, CE. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

RISTOW, L. P.; BATTISTI, I. D. E.; SANTOS, M. Políticas públicas e saúde dos trabalhadores rurais expostos a agrotóxicos. In: XXI JORNADA DE PESQUISA. Salão do Conhecimento. **Anais...** Rio Grande do Sul: Inijuí. Disponível em: < <https://www.publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaconhecimento/article/view/6944> >. Acesso em 28 out 2016.

ROTTA, E. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul**. 2007. 338 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SCHEEFFER, F. O papel das políticas públicas: uma questão controversa. In: VIII Encontro de Economia Catarinense, 2014, Rio do Sul. In: VIII Encontro de Economia Catarinense. **Anais...** v. 1.p. 49-50, 2014.

SILVA, M. O. S. O comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, M. H. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 42, n. 3, 2008.