

Sambuichi, Regina Helena Rosa et al.

Working Paper

Análise da construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil

Texto para Discussão, No. 2305

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Sambuichi, Regina Helena Rosa et al. (2017) : Análise da construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil, Texto para Discussão, No. 2305, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177521>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2305

**ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DA
POLÍTICA NACIONAL DE
AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO
ORGÂNICA NO BRASIL**

**Regina Helena Rosa Sambuichi
Paulo Asafe Campos Spínola
Luciano Mansor de Mattos
Mário Lúcio de Ávila
Iracema Ferreira de Moura
Ana Paula Moreira da Silva**



ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA NO BRASIL¹

Regina Helena Rosa Sambuichi²

Paulo Asafe Campos Spínola³

Luciano Mansor de Mattos⁴

Mário Lúcio de Ávila⁵

Iracema Ferreira de Moura⁶

Ana Paula Moreira da Silva⁷

1. Os autores agradecem a todos os entrevistados na pesquisa e às secretarias executivas da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo) e da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo) pelo apoio à realização deste trabalho.

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

3. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea.

4. Pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), unidade Embrapa Cerrados.

5. Professor adjunto em gestão e sustentabilidade da Universidade de Brasília (UnB), *campus* Planaltina/Distrito Federal.

6. Analista técnica de políticas sociais do Ministério da Saúde.

7. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Dyogo Henrique de Oliveira



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Carlos Roberto Paiva da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: Q01; Q18; Q28.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 OBJETO DE ESTUDO E MÉTODOS.....	13
3 RESULTADOS.....	15
4 DISCUSSÃO	34
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
REFERÊNCIAS	45
APÊNDICE A	50
APÊNDICE B	51
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA – CNAPO	52
APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA – CIAPO E/OU CNAPO	54
APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA – PNAPO E CNAPO 2013-2105	56

SINOPSE

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) foi criada em 2012, com o objetivo de integrar, articular e adequar as políticas públicas que contribuem para a produção sustentável de alimentos saudáveis e livres de contaminantes químicos, aliando o desenvolvimento rural com a conservação dos recursos naturais e a valorização do conhecimento dos povos e comunidades tradicionais. Este texto apresenta parte dos resultados de um estudo que está sendo realizado sobre a Pnapo, abrangendo uma análise do seu processo de construção com base nas percepções dos representantes das diversas instituições do governo e da sociedade civil que participam da sua gestão. Para isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com esses representantes visando levantar o histórico de construção da política. Foi feita também uma análise exploratória qualitativa da concepção da Pnapo, utilizando-se o método de análise de conteúdo, com base nas transcrições das entrevistas. Os resultados obtidos mostraram que as agendas da agroecologia e da produção orgânica foram lentamente construídas dentro do governo por força das pressões da sociedade civil organizada. Outro fator importante para a construção dessas agendas foi o fortalecimento dos espaços de discussão, participação e articulação proporcionados pelos conselhos e comissões de participação social. Com relação à concepção da Pnapo, observou-se que os espaços de diálogo proporcionados pela Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), formada por representantes do governo e de entidades da sociedade civil, e a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo), composta por representantes dos ministérios que atuam na política, propiciaram a construção participativa entre governo e sociedade e estimularam uma abordagem interministerial dentro do âmbito governamental. Os principais desafios são o aprimoramento da gestão intersetorial e a ampliação da prioridade da Pnapo dentro do próprio governo. Conclui-se que a continuidade da política dependerá muito do reconhecimento da sociedade por sua importância, demandando do governo a sua manutenção e ampliação dos espaços conquistados.

Palavras-chave: transição agroecológica; políticas públicas; agricultura orgânica; Planapo; agricultura familiar.

ABSTRACT

The National Policy for Agroecology and Organic Production (Pnapo) was created in 2012 to integrate, articulate and adjust the existing public policies concerning sustainable production of chemical-contaminant-free products. The referred policy combines rural development, conservation of natural resources and valorization of traditional communities' knowledge. This article presents part of the results of an ongoing study about Pnapo. It analyses the constructive process of the program according to representatives of social and governmental institutions that manage this policy. In order to collect the historical background of Pnapo, main participants of the policy building were interviewed. The results of this research show that agroecology and organic production programs were slowly structured inside the government through pressure of organized groups in society. Another relevant factor to this development was the growth in social involvement in councils and commissions. Regarding Pnapo's conception, it was observed that dialogue spaces provided by the National Commission for Agroecology and Organic Production (Cnapo) (composed by representatives from the government and from civil society) and the Interministerial Chamber of Agroecology and Organic Production (Ciapo) (composed by representatives from the ministries that participates in the policy), have provided participative construction between government and society and stimulated an interministerial approach inside government. The main challenges are to improve the intersectional management of the program and to enforce the importance of Pnapo inside the government. It is concluded that the continuance of this policy will depend heavily on the society's acknowledgement of its importance, demanding from the government its maintenance and the enlargement of already acquired spaces.

Keywords: agroecological transition; public policy; organic agriculture; Planapo; family farming.

1 INTRODUÇÃO

O Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) com o objetivo de “integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica” (Brasil, 2012a). Com isso, a agroecologia e a produção orgânica começaram a fazer parte oficialmente do projeto de desenvolvimento do Estado brasileiro, passando a conviver em paralelo com as políticas de fomento à agricultura convencional.

A instituição da Pnapo resultou de um longo processo de luta por parte de setores da sociedade que atuam no questionamento e na resistência ao modelo conservador de modernização da agricultura que vem sendo promovido pelas políticas públicas brasileiras desde a década de 1960. Baseado no uso intensivo de tecnologias industriais, esse modelo tem sido cada vez mais criticado por seus impactos sociais e ambientais (Silva, 1982; Balsan, 2006; Sambuichi *et al.*, 2012), apesar da sua importância para o crescimento da produção e produtividade agrícola. Somam-se a essas críticas os potenciais danos que algumas dessas tecnologias podem causar à saúde humana e a crescente preocupação da sociedade em geral com a qualidade dos alimentos consumidos (Carneiro *et al.*, 2015).

Esse processo de modernização da agricultura teve início nos países desenvolvidos ainda no final do século XIX e início do século XX, com o surgimento de novas tecnologias baseadas na mecanização, adubação mineral e seleção genética (Mazoyer e Roudart, 2008). Após a Segunda Guerra Mundial, multinacionais com atuação em vários ramos da indústria química, interessadas em dar vazão ao estoque significativo de ingredientes ativos anteriormente utilizados como matéria-prima na produção de material bélico, passaram a utilizá-los na formulação de agrotóxicos e fertilizantes, incentivando o seu uso como insumos agrícolas. Associado a isso, instituições americanas, como o grupo Rockefeller, começaram a investir no desenvolvimento de variedades melhoradas de sementes de alta produtividade e desencadearam um programa de difusão dessa nova tecnologia para o mundo, o qual ficou conhecido, posteriormente, como Revolução Verde (Rosa, 1998) ou Modernização Conservadora, devido aos seus profundos impactos sociais e ambientais (Ricardo, 2011).

As sementes melhoradas de alto rendimento dependem de um “pacote tecnológico”, o qual inclui máquinas e implementos agrícolas, fertilizantes químicos e agrotóxicos (herbicidas, inseticidas, fungicidas e outros), para responder produtivamente de maneira adequada. Por essa razão, a Revolução Verde se apoiou na adoção de técnicas agrícolas baseadas na monocultura, mecanização pesada e uso de insumos químicos, com a justificativa de aumentar a produção mundial de alimentos.

No Brasil, os novos sistemas de produção baseados na monocultura de *commodities* agropecuárias (notadamente, soja, milho, trigo, algodão, cana-de-açúcar e pastagens exóticas homogêneas para produção de carne), apesar de contribuírem para a expansão e consolidação de fronteiras agrícolas, elevação do produto interno bruto (PIB) e o *superavit* da balança comercial, também trouxeram problemas como concentração fundiária, conflitos sociais, baixa geração de empregos na agricultura e degradação dos recursos naturais (Silva, 1982).

A expansão das monoculturas de *commodities* pelo setor agroexportador brasileiro reduziu substancialmente a complexidade dos agroecossistemas, resultando em perda de biodiversidade e de estabilidade ambiental. Esse fenômeno tornou os sistemas de produção simplificados muito vulneráveis aos ataques de pragas e doenças, assim como à perda de fertilidade dos solos, o que resultou em mais demanda por agrotóxicos e fertilizantes químicos. Com isso, o Brasil assumiu, a partir de 2008, o posto de maior consumidor mundial de agrotóxicos. Além disso, dados coletados em 2011 pelo Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (Para), da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), mostraram que quase um terço dos alimentos consumidos pelos brasileiros estavam contaminados por esses produtos, apresentando resíduos de substâncias não autorizadas ou níveis de contaminação acima dos aceitáveis para aquelas de uso autorizado (Carneiro *et al.*, 2015). Esses dados mostram que esses produtos vêm sendo utilizados de maneira indiscriminada na agricultura, o que representa uma ameaça à saúde da população.

No caso brasileiro, o melhoramento genético e o lançamento de variedades híbridas ficaram a cargo, principalmente, do capital público, com a constituição da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Portanto, na divisão de atribuições da Revolução Verde, o capital privado das empresas multinacionais foi investido em máquinas e implementos agrícolas, agrotóxicos e fertilizantes químicos,

produtos que demandam retorno de curto e médio prazos, ao passo que, ao capital público, sobretudo a Embrapa, órgãos estaduais de pesquisa agropecuária (Oepas) e universidades, coube o papel de investir em melhoramento genético, com demanda de capital mais substancial na área técnica e na formação de recursos humanos altamente especializados. A relação entre capital público e privado também se deu com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965, no qual os projetos técnicos, apoiados em fortes subsídios, demandavam o uso de insumos privados, numa clara estratégia de transferência do capital público do crédito rural ao capital privado das multinacionais, sob condições financeiras muito atrativas (Mattos, 2010).

Mais recentemente, já no início do século XXI, com o surgimento da transgenia, as multinacionais produtoras de agrotóxicos passaram a investir pesadamente nessa nova tecnologia e a adquirir empresas distribuidoras de sementes, assumindo o protagonismo também nesse último setor produtivo, outrora sob forte presença do capital público. A fusão de empresas multinacionais produtoras desses insumos tem conduzido à consolidação de um oligopólio que põe em risco a autonomia dos agricultores para a obtenção de sementes dos principais cultivos. Além disso, as sementes transgênicas passaram a demandar, com mais veemência, o uso do “pacote tecnológico” da Revolução Verde, tornando a agricultura contemporânea ainda mais dependente dessas poucas empresas multinacionais. O plantio de culturas transgênicas aumentou rapidamente nos últimos anos, já atingindo 2 bilhões de hectares em 28 países, sendo que o Brasil, com 44,2 milhões de hectares, é o segundo país com maior área plantada no mundo (Isaaa, 2016).

Com a difusão das sementes geneticamente melhoradas ou modificadas, as variedades locais de sementes¹ e as práticas tradicionais de agricultura, desenvolvidas ao longo de séculos de convivência das populações com o seu ambiente, tiveram seus usos reduzidos, ficando sob forte risco de serem parcial ou totalmente extintas. As novas tecnologias massificaram a agricultura e agravaram os problemas ambientais e sociais que já existiam, tornando este modelo conservador de agricultura extremamente dependente das grandes indústrias multinacionais. Em resumo, esse processo foi moldado para gerar lucros significativos a essas empresas, ainda que com ele tenha

1. Conhecidas como sementes crioulas.

vindo uma propaganda de produção de alimentos e redução da pobreza rural (Graziano da Silva, 1982).

O processo de modernização conservadora da agricultura, entretanto, teve sua concepção questionada desde seus primórdios. O movimento conhecido como agricultura orgânica surgiu ainda na década de 1940, com a publicação dos trabalhos de *Sir* Albert Howard, um agrônomo inglês que estudou o papel dos microrganismos e da matéria orgânica sobre a fertilidade dos solos. Esse movimento se desenvolveu em oposição ao uso crescente de fertilizantes e outros insumos químicos na agricultura, pregando a importância de manter o solo vivo por meio de adubação orgânica. Foram realizados experimentos de aplicação desse sistema inicialmente na Índia e na Europa, e depois ele se espalhou pelo mundo. O movimento cresceu e, em 1972, foi criada a Federação Internacional dos Movimentos de Agricultura Orgânica (International Federation of Organic Agriculture Movements – Ifoam). Devido à necessidade de diferenciar e garantir a qualidade dos produtos orgânicos perante o consumidor, a Ifoam passou a estabelecer padrões internacionais para esse tipo de agricultura e criou o Sistema de Garantia Orgânica (Organic Guarantee System – OGS) (Ifoam, 2016). Com a criação desse sistema, diversos países começaram a instituir leis para regulamentar esse tipo de produção, visando ter acesso ao crescente mercado internacional voltado para produtos orgânicos certificados.

A agroecologia, por sua vez, surgiu como uma ciência que aplica os princípios ecológicos para estudar os sistemas agrícolas, ou agroecossistemas (Francis *et al.*, 2003). Sua base conceitual e metodológica começou a ser difundida a partir dos anos 1980, principalmente por meio das pesquisas realizadas pelos americanos Altieri (1987) e Gliessman (1990). Sofreu também influência da escola europeia, representada por Casado, González e Guzmán, que se baseia em uma visão mais sociológica da agroecologia e se fundamenta em três dimensões que interagem entre si, sem jamais se isolar: *i*) a ecológica e técnico-agronômica; *ii*) a socioeconômica e cultural; e *iii*) a sociopolítica (Casado, González e Guzmán, 2001). A partir dos anos 2000, observou-se uma maior expansão do movimento agroecológico no mundo, com a multiplicação das redes de agroecologia, que são redes locais de inovação que articulam agricultores e suas mais variadas formas de organização, promovendo a expansão e socialização do conhecimento agroecológico (Finatto, 2016).

A prática agroecológica está baseada na valorização da diversidade cultural e biológica, conservando e resgatando as variedades crioulas e o conhecimento tradicional das populações locais, visando desenvolver agroecossistemas mais sustentáveis (Altieri, 2004; Embrapa, 2006). Diferentemente da agricultura orgânica, não busca a padronização de técnicas; desenvolve o conceito de transição agroecológica, que consiste no processo de mudança e adequação gradual das práticas agrícolas (Costabeber e Moyano, 2000). A difusão das práticas baseia-se na troca de saberes entre as comunidades e se estabelece de forma participativa (Caporal e Costabeber, 2000). Outros princípios que fundamentam a prática são a soberania alimentar e a equidade de gênero. A soberania alimentar sustenta o direito de os povos definirem suas estratégias de produção e consumo dos alimentos de que necessitam (Maluf e Reis, 2013). A equidade de gênero baseia-se no reconhecimento do papel relevante que as mulheres têm exercido nos sistemas de produção agroecológica. Tradicionalmente, elas desenvolvem, dentro da produção familiar, além de hortas, pomares, pequenos animais e transformação caseira de produtos, as atividades domésticas e da preparação da alimentação (Siliprandi, 2013).

Na América Latina, o movimento de resistência à Revolução Verde se iniciou desde o final dos anos 1970, a partir de iniciativas populares de valorização da agricultura camponesa, em que se destaca a atuação do Movimento de Camponês a Camponês, em países como Cuba e Nicarágua (Sosa *et al.*, 2012). Com o surgimento da agroecologia, esse movimento veio se incorporando às pautas das organizações camponesas, e essas entidades passaram a reivindicar a adoção de políticas públicas voltadas para a promoção da transição agroecológica e o apoio às redes de agroecologia. Como consequência, o enfoque agroecológico passou a ser considerado na orientação de algumas políticas dirigidas ao público da agricultura familiar, como ocorreu, por exemplo, na Nicarágua, onde foi formalizada em 2011 a Lei nº 765, de Fomento a la Producción Agroecológica y Orgánica, com base na qual foi criado um programa visando promover a produção agroecológica e orgânica naquele país (FAO, 2014).

Embora os movimentos da agroecologia e da produção orgânica apresentem origens distintas e várias diferenças conceituais e ideológicas (Abreu *et al.*, 2012), a exemplo do que ocorreu na Nicarágua, essas duas vertentes de agricultura se uniram no Brasil em uma política única, a Pnapo. No caso brasileiro, além dos sistemas agroecológicos e orgânicos, essa política buscou abranger também, nos termos da Lei

nº 10.831/2003² (Brasil, 2003), os diversos sistemas alternativos de agricultura, o biodinâmico, o natural, o regenerativo, o biológico, a permacultura, o agroextrativismo, entre outros. O Brasil é o primeiro país a criar uma política com esse porte, com a abrangência vinculada principalmente à agricultura familiar. Essa política já tem servido de referência para outros países que buscam combater a pobreza no campo e promover um desenvolvimento rural sustentável (FAO, 2016).

O decreto que instituiu a Pnapo estabeleceu como seu principal instrumento o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) e como instâncias de gestão a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), formada por representantes do governo e de entidades da sociedade civil, e a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo), composta por representantes dos ministérios que atuam na política (Brasil, 2012a). A primeira edição do Planapo foi lançada em 2013, contendo seis objetivos, quatorze metas, 79 estratégias e 125 iniciativas, com previsão de ser executada no período de 2013 a 2015 (Brasil, 2013a).

A concepção e a execução da Pnapo exigem do Estado um diálogo contínuo com diferentes atores, para ajustes e melhorias, visando refinar seus instrumentos e propiciar condições adequadas ao monitoramento e a futuras avaliações da política. Assim, com o objetivo de contribuir com esse processo e subsidiar os gestores no aprimoramento de suas decisões, foi iniciado um estudo sobre a Pnapo.

Os primeiros resultados dessa pesquisa são apresentados aqui neste texto, que busca analisar o processo de construção da Pnapo, tendo como base as percepções dos representantes das diversas instituições do governo e da sociedade civil que participam da sua gestão. Para a realização deste trabalho, foi levantado o histórico de construção da política e feita uma análise da concepção da Pnapo e da primeira edição do Planapo 2013-2015. Etapas posteriores da pesquisa, a serem apresentadas em outras publicações, irão analisar a execução da primeira edição do Planapo e a concepção do novo plano 2016-2019, além de proceder à análise de modelo lógico e indicadores e realizar avaliações de impacto da política.

2. Lei que dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências.

Este texto está estruturado em cinco seções, iniciando por esta introdução. A seção 2 apresenta o objeto de estudo e os métodos da pesquisa; a seção 3, os resultados; a seção 4, a discussão; e a seção 5, as considerações finais.

2 OBJETO DE ESTUDO E MÉTODOS

2.1 Ciapo e Cnapo

O estudo apresentado neste texto baseou-se nas percepções dos representantes do governo e da sociedade civil que participam das instâncias de gestão da Pnapo. Uma dessas instâncias é a Ciapo, composta por dez ministérios ou instituições equivalentes (apêndice A), cada qual com um representante titular e um suplente. Essa instância ficou responsável pela elaboração do Planapo e pelo seu monitoramento, por meio de relatórios que são apresentados nas reuniões da Cnapo. A Ciapo tem ainda a função de articulação das instituições federais e demais entes federados para a implementação do Planapo.

Já a Cnapo é formada por representantes, titulares e suplentes, de quatorze órgãos ou instituições do governo e quatorze organizações da sociedade civil, totalizando 56 membros (Brasil, 2012a), e possui, no conjunto de suas atribuições, a promoção da participação da sociedade civil e a discussão de questões relacionadas à agroecologia e à produção orgânica, no plano e nas diferentes esferas administrativas. As discussões no âmbito das reuniões da Cnapo são orientadas tanto por subcomissões temáticas – por exemplo, sementes, agrobiodiversidade etc. – como também por discussões conjuntas nas quais são debatidas prioridades do Planapo e os encaminhamentos realizados no âmbito das subcomissões. As organizações da sociedade civil foram nomeadas pela portaria nº 331 da Secretaria-Geral da Presidência da República, de 9 de novembro de 2012 (Brasil, 2012c) (apêndice B).

2.2 Coleta de dados

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os representantes, titulares e/ou suplentes, de todas as instituições do governo federal e da sociedade civil que participam da Ciapo e/ou da Cnapo.

Nos casos em que o representante havia sido substituído durante o período de existência do plano, foram entrevistados os representantes novos e os antigos. Ao todo, foram realizadas 45 entrevistas, sendo 22 com representantes do governo e 23 com representantes da sociedade. As entrevistas foram feitas nos meses de março a agosto de 2015, sendo dezessete delas durante a décima reunião da Cnapo, ocorrida no período de 16 a 18 de março de 2015.

Foi aplicado um roteiro aberto de entrevista contendo nove perguntas aos representantes da sociedade civil (apêndice C), outro com dez perguntas aos representantes do governo (apêndice D) e um terceiro específico para investigação do histórico de construção da política, composto por três perguntas (apêndice E). Esse último foi aplicado apenas aos dezenove atores que eram representantes dos órgãos governamentais na época da criação da Pnapo e do Planapo 2013-2015. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas.

2.3 Investigação do histórico de construção da Pnapo e do Planapo 2013-2015

A investigação do processo de criação da política e do plano foi baseada principalmente naquilo que os entrevistados disseram sobre as questões a seguir.

- 1) Qual foi a conjuntura política que levou à concepção da Pnapo?
- 2) Resgate o processo histórico da construção do Planapo e o papel da sua instituição (a que estava na época) no processo.

Foi também realizada uma pesquisa documental com base em transcrições de áudios e relatórios das reuniões da Cnapo, normativos e outros documentos relacionados ao tema.

2.4 Análise da concepção da Pnapo e do Planapo 2013-2015

A análise da concepção da política e do plano baseou-se principalmente nas respostas dadas pelos entrevistados às perguntas a seguir.

- 1) Do ponto de vista de sua instituição, quais foram os principais acertos e erros na concepção e elaboração do Planapo?

- 2) Do ponto de vista de sua instituição, aponte quais são as três prioridades relativas ao fortalecimento da produção.
- 3) Do ponto de vista de sua instituição, aponte quais são as três prioridades relativas ao fortalecimento da comercialização.

Foi realizada uma análise exploratória, qualitativa, aplicando-se o método de análise de conteúdo (Bardin, 2011), a partir das transcrições das entrevistas. As respostas foram codificadas, sistematizadas e agrupadas por temática com uso do programa Atlas TI 6.0.³ Para a avaliação sobre o processo de construção da Pnapo e do Planapo foram utilizadas três formas de categorização: uma categoria contendo temas amplos, as subdivisões dessas categorias e a avaliação de satisfação do entrevistado sobre o fato (positiva ou negativa). Para a análise das prioridades, as categorias utilizadas foram: tipo de instrumento de política, finalidade e instrumento utilizado. A classificação dos tipos de instrumentos de política baseou-se em Bemelmans-Videc, Rist e Vedung (1998), com adequações.

3 RESULTADOS

3.1 Histórico de criação da Pnapo e do Planapo

3.1.1 Antecedentes

No Brasil, a contestação ao modelo de desenvolvimento difundido pela Revolução Verde começou da década de 1970, quando surgiu o movimento de “agricultura alternativa”. Esse movimento criticava as tecnologias adotadas no processo de modernização da agricultura brasileira, por seu impacto ambiental e social e propunha o uso de outras tecnologias menos impactantes. A fala de um dos atores caracteriza o movimento.

Nos primórdios do que é hoje a ANA,⁴ o conceito agroecologia não existia. Existia no Brasil um movimento que se chamava agricultura alternativa e que envolvia, no mínimo, sete escolas ou visões diferentes sobre um produzir que não fosse o produzir do *establishment*, né, o produzir convencional ou hegemônico. Tinha a escola biodinâmica, que existe até hoje, tinha a escola da agricultura natural, que é vinculada à Igreja Messiânica, tinha a escola dos orgânicos propriamente,

3. *Software* para análise de dados qualitativos, versão WIN 6.2, build 28. Configuração mínima: Intel/AMD 1GHz ou mais avançado, 500mb de RAM e 50mb de espaço em disco.

4. Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), criada em 2002. Para mais informações, ver: <<http://www.agroecologia.org.br/>>.

muito vinculada a uma dinâmica que tinha no estado de São Paulo, tinha também o embrião de um conceito de agricultura ecológica, que a doutora Ana Primavezi também representava. O Lutzenberger como expoente da luta ambiental falava muito em agricultura regenerativa. Esse conjunto de visões, não de todo amadurecidas, se expressava num *hall* chamado agricultura alternativa. Inclusive, no sistema público oficial, cunhou o termo de tecnologias adaptadas. Foi relevante no final da década de 1970 e durante a década de 1980 também.

Das escolas que compunham esse movimento surgiram vários atores que viriam a atuar posteriormente nas organizações da sociedade civil ligadas à agroecologia e à agricultura orgânica. Alguns desses atores passaram também a ocupar cargos em órgãos governamentais e tiveram uma atuação importante na criação de leis e políticas relacionadas ao tema.

Na década de 1980, um marco importante foi a realização dos Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa (Ebaas), promovidos pela Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos do Brasil (Faeab). As discussões promovidas nesses encontros contribuíram para a campanha que culminou com a aprovação, em 1989, da Lei nº 7.802, que regulamentou o uso de agrotóxicos no Brasil (Brasil, 1989). Destaca-se ainda, nessa década, a atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que encamparam as discussões sobre a adoção de um modelo de agricultura mais adequado do ponto de vista socioambiental. O trabalho das CEBs junto aos agricultores familiares viria a ser o embrião que resultou posteriormente na expansão do movimento agroecológico entre as comunidades rurais e organizações de base. Nessa mesma época, outro fator que contribuiu para isso foi o Projeto Tecnologias Alternativas (PTA), da Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), que articulava ONGs, movimentos sociais, organizações de trabalhadores e instituições estatais. Esse projeto deu origem à organização não governamental (ONG) Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), em 1990, que passou a executar e acumular experiência em projetos de construção do conhecimento em agroecologia.

A agroecologia foi incorporada à realidade brasileira, a partir da década de 1990, por intermédio de pequenas ONGs ligadas aos movimentos sociais do campo, as quais foram as suas principais disseminadoras. Nesse período, assim como na década seguinte, o apoio estatal às experiências agroecológicas desenvolvidas por essas ONGs se deu por meio do Subprograma Projetos Demonstrativos, implementado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) no âmbito do Programa Piloto para a Proteção

das Florestas Tropicais (PPG7⁵), com apoio da instituição Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Sustentável. No final da década de 1990, e com maior força no início dos anos 2000, a agroecologia foi incorporada à luta dos movimentos sociais populares do campo, em especial pelo Movimento Via Campesina, como estratégia política de luta pelo desenvolvimento, fundamentado pela teoria basilar de um novo paradigma, mais justo, solidário e sustentável.

A partir do ano 2000, entidades, profissionais e movimentos sociais envolvidos nos processos anteriores se articularam para dar visibilidade pública ao conjunto de experiências voltadas à promoção da agroecologia no país. Esta articulação resultou na realização dos Encontros Nacionais de Agroecologia (ENAs), com o propósito de afirmar a agroecologia como modelo tecnológico alternativo, estimular a cooperação entre setores ligados à agroecologia e à agricultura familiar e formular propostas de políticas públicas com enfoque agroecológico para entregar aos candidatos a presidente das eleições de 2002. Como resultado desses encontros, foi formada, em 2002, a ANA, congregando diferentes segmentos ligados ao movimento agroecológico, como movimentos sociais, comunidades de base, ONGs, pesquisadores e técnicos. Em 2004, pesquisadores ligados ao movimento agroecológico fundaram a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), que passou a ser o seu “braço” acadêmico-científico, responsável pela organização de congressos e publicações para divulgação do conhecimento.

Da parte da agricultura orgânica, desde a década de 1990, o aumento da demanda por produtos orgânicos, tanto no mercado interno como no mercado externo, começou a gerar uma pressão da sociedade para haver uma regulamentação desses produtos no Brasil. Em nível internacional, a Ifoam, fundada em 1972, já vinha estabelecendo padrões para certificação dos produtos orgânicos. Em 1993, foi criado no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) o primeiro grupo de trabalho visando propor a criação de um normativo para regulamentar a produção orgânica no Brasil. Como resultado desse trabalho, após a realização de uma consulta pública, foi publicada, em 1999, a Instrução Normativa nº 007, o primeiro regulamento a tratar de produção orgânica no país (Brasil, 1999).

5. O PPG7 foi o programa piloto proposto na reunião do Grupo dos sete países mais industrializados do mundo (G-7), em Houston, Texas, nos Estados Unidos, em 1990.

Dando sequência a esse trabalho, em 2003, com a mudança do governo federal, foi criado no Mapa o Programa de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica (Pró-Orgânico). A criação deste programa aconteceu em meio às discussões para a aprovação da Lei de Orgânicos, Lei nº 10.831, que foi aprovada em dezembro de 2003 após tramitar no Congresso Nacional desde 1996 (Brasil, 2003). A Portaria nº 158 do Mapa, de julho de 2004, instituiu a Comissão Nacional da Produção Orgânica (CNPOrg) e as Comissões da Produção Orgânica nas Unidades da Federação (CPOrg-UFs), que ficaram com a incumbência de assessorar o Pró-Orgânico em assuntos relacionados à sua execução (Brasil, 2004). Nesse mesmo ano, foi instalada também a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Agricultura Orgânica (CSAO), que passou a articular agentes públicos e privados ligados à cadeia produtiva de orgânicos no Brasil com o objetivo de definir as ações prioritárias de interesse comum. O Pró-Orgânico vem desenvolvendo ações relacionadas a regulação, capacitação, fiscalização, fomento, divulgação e transferência de tecnologia para agricultura orgânica, tendo as suas ações incluídas no Plano Plurianual (PPA) desde o PPA 2004-2007.

Ainda em 2003, iniciaram-se os debates para construção da nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater). Esta nova política, lançada em 2004, estabeleceu em suas diretrizes a adoção de “um paradigma tecnológico baseado nos princípios da agroecologia” (Brasil, 2007a). Com isso, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pela execução da política, passou a estimular a formação de profissionais e técnicos na área de agroecologia. Outra iniciativa que ocorreu no âmbito do MDA foi a criação, em 2005, de uma nova modalidade de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Pronaf Agroecologia, em resposta a uma demanda da ANA, visando viabilizar o financiamento da transição agroecológica entre os agricultores familiares.

Outro fato importante que ocorreu no início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, foi a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, e instituição da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), envolvendo vinte ministérios, com o papel de elaborar e coordenar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Esta política, visando assegurar o direito humano à alimentação adequada, instituiu como uma das suas diretrizes a “promoção do abastecimento e estruturação de sistemas descentralizados, de

base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos” (Brasil, 2010, art. 3º, inciso 2). O modo de gestão da PNSAN viria também, posteriormente, a servir de modelo para a elaboração da Pnapo.

Por influência das discussões levantadas no âmbito do Consea, em 2004, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), passou a permitir que os produtos agroecológicos e orgânicos fossem adquiridos com um sobrepreço de até 30%, a depender dos preços de referência do mercado orgânico local. O PAA é um programa de compras públicas que possibilita a compra direta de produtos da agricultura familiar para distribuir a populações carentes, para uso dos próprios órgãos governamentais ou para a formação de estoques. Outro programa de compras públicas que passou a incentivar a compra desses produtos foi o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), desenvolvido pelo Ministério da Educação (MEC). Esse programa, a partir da Lei nº 11.947, de 2009, passou a exigir a compra de pelos menos 30% dos produtos destinados à alimentação escolar diretamente da agricultura familiar ou de suas organizações, com prioridade para os produtos agroecológicos e orgânicos (Brasil, 2009).

Em 2006, foi criada no Mapa a Coordenação de Agroecologia (Coagre), que passou a ser responsável pela execução do Pró-Orgânico. O objetivo foi desenvolver uma política de fomento à produção orgânica que incorporasse princípios agroecológicos, como o apoio à agricultura familiar e o estímulo aos circuitos curtos de comercialização. Como resultado, as normas de controle para garantia de qualidade da produção orgânica no Brasil, regulamentadas por meio do Decreto nº 6.323, de 2007, trouxeram novos mecanismos para facilitar a regularização da produção dos agricultores familiares (Brasil, 2007b). Além da certificação por auditoria, geralmente muito onerosa à agricultura familiar, a lei regulamentou os Sistemas Participativos de Garantia (SPG) e a venda direta sem certificação via Organização de Controle Social (OCS).

Também em 2006, a Embrapa lançou o seu *Marco Referencial em Agroecologia*, uma publicação elaborada a partir de discussões com organizações da sociedade ligadas ao movimento agroecológico. O objetivo era institucionalizar o tema dentro da empresa e incentivar o desenvolvimento de linhas de pesquisa voltadas à agroecologia, que veio a culminar com o projeto em rede de Transição Agroecológica e outros projetos afins.

Nesse mesmo ano, foi criada a Comissão Interministerial de Educação em Agroecologia e Sistemas Orgânicos de Produção. Como resultado do trabalho dessa comissão, foram lançados, a partir de 2010, editais de apoio à formação de núcleos de estudos em agroecologia em institutos federais (IFs) e instituições de ensino superior (IES). Esses editais foram uma iniciativa conjunta do Mapa, MEC, MDA e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), visando incentivar a pesquisa e a formação de técnicos e profissionais de nível superior em agroecologia.

Em 2010, aconteceram debates na ANA e no Consea pela implementação e o monitoramento do Programa Nacional de Agrobiodiversidade por parte do MMA. Em razão desse processo, o ministério iniciou um debate sobre esse tema no âmbito do governo e em seguida convidou a ANA e alguns movimentos sociais para tratar do assunto, trazendo, dessa maneira, os temas relacionados a desenvolvimento rural, agricultura familiar e agroecologia para dentro das discussões sobre a política ambiental e suas relações com outras políticas do governo federal. Assim, o MMA foi assumindo um protagonismo no governo federal em relação à promoção da agroecologia e começou a apoiar as discussões promovidas pela ANA com a sociedade civil, visando à construção de um programa voltado para esse fim.

O tema da agroecologia, por sua vez, já vinha sendo pautado pelos movimentos das mulheres trabalhadoras rurais, que incluem agricultoras familiares, assalariadas rurais, extrativistas, assentadas da reforma agrária, pescadoras artesanais, quilombolas, faxinaleiras,⁶ geraizeiras e outras. O protagonismo das mulheres sobre o tema da agroecologia resultou na criação, em 2004, do Grupo de Trabalho de Mulheres (GT-mulheres) da ANA. Em 2011, com as discussões já iniciadas na ANA para a construção de um programa de agroecologia, o tema foi incluído entre as pautas reivindicatórias da quarta edição da Marcha das Margaridas, uma importante mobilização nacional que articula mulheres trabalhadoras do campo e da floresta em busca de seus direitos. Durante a marcha, foi reivindicado à então presidente Dilma Rousseff que criasse uma política voltada para agroecologia. A reivindicação foi atendida pela presidente, que assumiu o compromisso público de criar esta política, o que viria a acontecer em 2012.

6. As faxinaleiras são mulheres que vivem nas comunidades rurais conhecidas como faxinais, situadas principalmente no centro-sul do Paraná. Essas comunidades utilizam o território coletivamente e apresentam uma produção agrícola familiar baseada em cultivos de subsistência, produção animal à solta e extrativismo florestal de baixo impacto.

3.1.2 A construção da Pnapo

Ao longo de 2011, a ANA com o apoio do MMA, promoveu cinco seminários regionais e um seminário nacional com o objetivo de ouvir a sociedade e obter contribuições para a política de agroecologia. O intuito era ouvir as demandas a partir das respectivas realidades e experiências em diferentes contextos socioambientais de promoção da agroecologia. Segundo depoimento dos entrevistados, esse foi um processo “bastante rico e fecundo” de mobilização das redes territoriais de agroecologia, que se iniciou antes mesmo da decisão tomada pela presidente de criar a política, e acabou contribuindo para dar mais representatividade à proposta apresentada pela ANA para a elaboração da Pnapo e do Planapo.

Paralelamente, outro processo foi desencadeado na Câmara Técnica dos Orgânicos (CT-ORG), articulado pela Coagre do Mapa. Já existia, no âmbito dessa câmara técnica, a proposta de criar uma política nacional de agricultura orgânica. Essa proposta já constava inclusive como uma das metas do PPA 2012-2015. Havia um direcionamento de quais seriam as iniciativas prioritárias para essa política, e a sua criação estava sendo discutida com a Presidência da República. Com a decisão da presidente de criar a política nacional de agroecologia, foi feita uma conversa no âmbito da Presidência sobre a possibilidade de se trabalhar a construção de uma política única, que envolvesse agroecologia e produção orgânica. Foi então tomada a decisão de unir essas duas demandas, incorporando as propostas construídas pela ANA e as trazidas pela CT-ORG, viabilizando então a construção da Pnapo.

A ANA realizou uma oficina nos dias 2 e 3 de fevereiro de 2012, em Brasília, onde foi debatido e planejado o processo de participação da ANA na construção da Pnapo. Pelo lado do governo, foi constituído um GT interministerial informal, coordenado pelo MMA. Inicialmente, participaram desse grupo, além do MMA, o MDS, o Mapa, o MDA, a Embrapa e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Posteriormente, passaram a integrar o grupo o MCTI, MEC e a Secretaria Geral da Presidência (SG-PR).

A primeira iniciativa desse grupo foi identificar metas e iniciativas dos diferentes ministérios no PPA 2012-2015 relacionados ao enfoque agroecológico e à produção orgânica, consolidando o documento denominado Plano Nacional de Agroecologia e Sistemas Orgânicos de Produção. Esse GT interministerial reuniu-se periodicamente

e se constituiu, inicialmente, como o principal interlocutor para o debate junto à sociedade civil.

A ideia inicial do grupo foi a criação de um programa, mas, no decorrer do processo foi entendida a necessidade de criar antes uma política para dar sustentação ao plano. Declarações dos entrevistados, como o que segue, detalham esse processo:

o processo nasceu com muito boas intenções, mas bastante torto. Primeiro, uma proposta de plano sem ter uma política. Então, gastamos um tempo muito grande discutindo. Foram rodadas e rodadas e rodadas até estabelecer alguns ajustes conceituais e tomadas de decisão, como, por exemplo, que produção orgânica e agroecologia iriam aparecer juntas mesmo tendo diferenças. Gastou-se um tempo muito grande para definir realmente como era a estratégia. Desde como começar a elaborar um plano, que foi um ajuntamento de ações, porque tinha necessidade de demarcar esse espaço, até as disputas dentro do governo para ver quem ia capitanear isso. Então, tinha o MMA um tanto à frente, mas outros órgãos também.

No dia 18 de maio de 2012, o governo federal realizou no Palácio do Planalto o encontro Diálogo Governo e Sociedade civil – Devolutiva da Política de Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. O evento tinha como objetivo ser um momento de diálogo com a sociedade civil sobre a proposta da Pnapo. Havia uma proposta de texto consolidado pelo governo federal considerando sugestões apresentadas pela ANA e pela ABA, CNPOrg e pautas nacionais de diversos atores sociais. O encontro também tinha como objetivo avançar na gestão e participação social da política.

Nesse encontro, a sociedade civil solicitou à SG-PR que assumisse a instância que teria o papel de garantir a participação da sociedade no acompanhamento da Pnapo junto ao governo federal. O argumento apresentado em defesa da solicitação foi o de que a agroecologia era uma agenda transversal e já contava com ações de diferentes órgãos. Além disso, por ser um órgão vinculado à Presidência da República, a SG-PR facilitaria, organizaria e daria o maior peso político à Pnapo. O MDA foi indicado para coordenar as ações de governo, o que ficou definido posteriormente no decreto que criou a política (Brasil, 2012a).

Com a proposta do texto da política consolidado a partir das contribuições advindas desse encontro, foi realizada uma reunião com a Casa Civil para a apresentação do texto e a discussão da estratégia a ser seguida. Havia a expectativa de

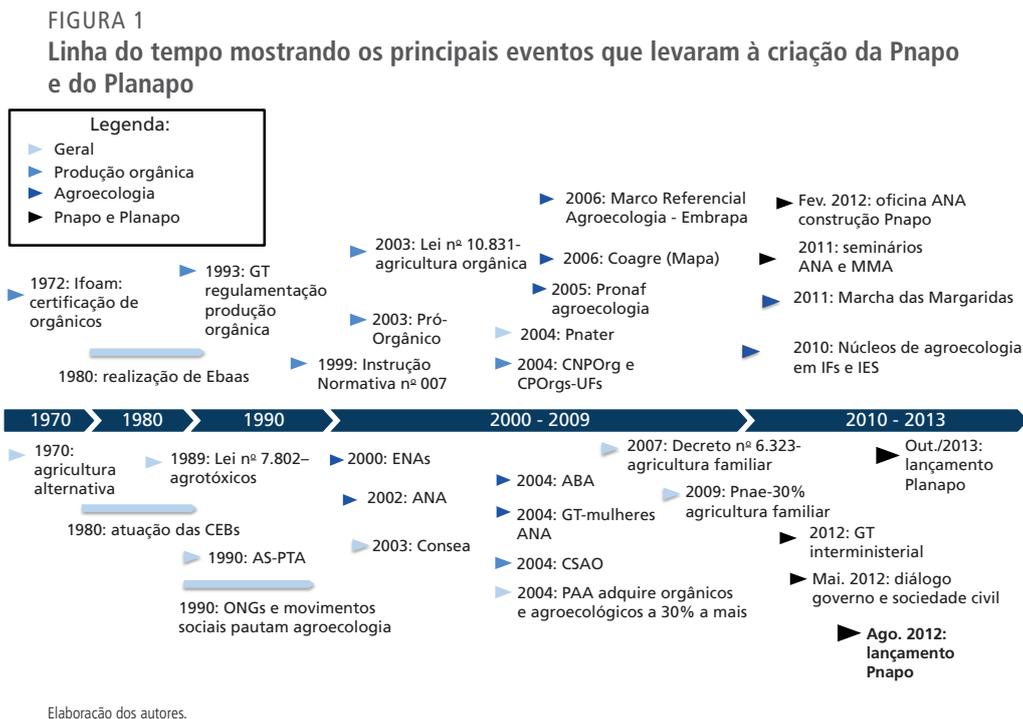
que a política fosse lançada na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, RIO+20, realizada em junho de 2012, no Rio de Janeiro. A partir dessa reunião, aconteceram outros momentos de encontro do grupo interministerial, ainda coordenado pelo MMA, e desse grupo com a Casa Civil. Após as revisões, chegou-se ao texto da política instituída pelo Decreto Presidencial nº 7.794, de 20 de agosto de 2012 (Brasil, 2012a). A Pnapo foi lançada no I Encontro Unitário dos Trabalhadores, Trabalhadoras e Povos do Campo, das Águas e das Florestas: por terra, território e dignidade, que aconteceu em Brasília, de 20 a 22 de agosto de 2012.

3.1.3 Constituição do Planapo 2013-2015 e suas instâncias de gestão

A Ciapo ficou responsável pela elaboração da proposta do plano, que depois de debatido e ajustado com a participação da sociedade civil, representada na Cnapo, foi lançado em outubro de 2013 e instituído pela Portaria Interministerial nº 54 de 12 de novembro de 2013 (Brasil, 2013b). O Planapo 2013-2015 foi estruturado em seis grandes objetivos, distribuídos em quatro eixos: *i)* produção; *ii)* uso e conservação de recursos naturais; *iii)* conhecimento; e *iv)* comercialização e consumo. Contém quatorze metas e 125 iniciativas, com recursos orçados na ordem de R\$ 1,8 bilhão, acrescido de R\$ 7 bilhões em crédito rural. Os recursos para implementação do Planapo são provenientes das dotações consignadas nos orçamentos dos órgãos e entidades que dele participam com programas e ações (Brasil, 2013a). A figura 1 mostra os principais antecedentes e acontecimentos que levaram ao lançamento da primeira edição do Planapo em 2013.

A articulação dos órgãos e entidades do governo federal para a implementação da Pnapo e do Planapo ficou a cargo da Ciapo, que também ficou responsável por interagir e pactuar com os governos estaduais, distritais e municipais sobre os mecanismos de gestão e de implementação do Planapo; além de apresentar relatórios periódicos à Cnapo para o acompanhamento e monitoramento do plano.

Ainda no ano de 2012, duas portarias interministeriais foram editadas (n^{os} 328 e 331) estabelecendo a natureza, a finalidade e a organização da Cnapo e a composição inicial dessa comissão (Brasil, 2012b; Brasil, 2012c). Além de promover a participação da sociedade na elaboração e no acompanhamento da política e do plano, a Cnapo também ficou responsável por promover o debate sobre o tema e propor diretrizes, objetivos, prioridades e instrumentos a serem incorporados ao Planapo.



No ano de 2014, a portaria nº 29 da SG-PR regulamentou a organização e a competência das instâncias de funcionamento da Cnapo (Brasil, 2014). Foi instituído um Plenário como instância máxima de deliberação, assessorado por grupos temáticos temporários e por subcomissões temáticas (STs) permanentes, destinadas aos seguintes temas: *i*) conhecimento; *ii*) insumos; *iii*) sementes; *iv*) sociobiodiversidade; *v*) produção, fomento, crédito e agroindustrialização; *vi*) mulheres; e *vii*) produção orgânica. A gestão da Cnapo ficou a cargo de uma Mesa Coordenadora, de caráter paritário entre governo e sociedade civil, e de uma Secretaria Executiva, sob responsabilidade da SG-PR (atualmente denominada Secretaria de Governo).

3.2 A concepção da política e do plano

3.2.1 Avaliação da construção da política e do plano na percepção dos atores

Durante as entrevistas, os atores destacaram alguns pontos considerados por eles como acertos (pontos positivos) e erros (pontos negativos) na concepção da Pnapo e do Planapo. Os comentários dos entrevistados foram sistematizados em seis categorias maiores: *i*) existência da política; *ii*) processo de construção; *iii*) público prioritário

da política; *iv*) desenho de gestão; *v*) concepção do Planapo 2013-2015; e *vi*) outros resultados do processo. Essas seis categorias foram divididas em 22 subcategorias, cujos conteúdos são descritos no quadro 1.

QUADRO 1
Avaliação sobre a Pnapo e o Planapo 2013-2015 na percepção dos atores que participam da Cnapo e da Ciapo

Categoria maior	Categoria menor	Exemplo do conteúdo nas falas das entrevistas	Avaliação positiva/negativa	Frequência	
				Sociedade	Governo
Existência da política	Decisão de criar a política	"Outro grande ponto é a construção de uma política nacional de agroecologia. Isso já serve inclusive de referência internacional".	Positiva	7	3
Processo de construção	Construção participativa em diálogo com a sociedade	"Eu acho que um dos acertos nesse processo é a iniciativa do governo de chamar a sociedade para construir junto ao Planapo".	Positiva	11	8
	Construção interministerial	"O acerto é essa interministerialidade, essa intersetorialidade da política, do plano. Ele congrega diferentes ministérios".	Positiva	4	5
	Política e plano se inspiraram na prática dos movimentos sociais	"O grande acerto é este: é se inspirar na prática, se inspirar em histórias já construídas para pensar a política pública".	Positiva	2	0
	Baixa prioridade da agroecologia no governo	"Esse debate da agroecologia termina não sendo ainda algo incorporado dentro do governo".	Negativa	6	5
	Desorganização no processo de elaboração	"Houve aquele equívoco de, num primeiro momento, buscar um plano, uma coisa mais operativa sem ter o respaldo de uma política".	Negativa	1	3
	Pouco conhecimento prévio de como criar esse tipo de política	"Talvez o maior desafio nesse processo, desde a construção, era não conhecer na prática como essa política poderia se desdobrar".	Negativa	1	1
	Dificuldade de consenso na Cnapo	"E aí, quando a gente fala de agroecologia, inclusive coloca transição, (...) isso torna, conseqüentemente, o debate difícil na Cnapo. Porque nós temos representações de vários tipos, com concepções diferentes".	Negativa	1	1
Público prioritário da política	Agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais como prioridade	"Eu acho que o principal acerto foi associar a proposta de construção do Planapo à questão do desenvolvimento rural e do fortalecimento da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais".	Positiva	2	0
Desenho de gestão	Existência da Ciapo e Cnapo	"Então a própria criação da Ciapo e da Cnapo, que são espaços de diálogo com a sociedade, é um grande acerto".	Positiva	2	4
	Coordenação da Cnapo pela SG-PR	"O fato de [a Cnapo] ficar na SG-PR acabou sendo também uma solução, vamos dizer assim, que deu um peso político maior dentro do governo à política".	Positiva	0	2
		"No meu ponto de vista e da nossa instituição, a Cnapo não deveria ter sido constituída no âmbito da SG-PR".	Negativa	1	1

(Continua)

(Continuação)

Categoria maior	Categoria menor	Exemplo do conteúdo nas falas das entrevistas	Avaliação positiva/negativa	Frequência	
				Sociedade	Governo
Concepção do Planapo 2013-2015	Proporcionou a articulação de iniciativas antes dispersas	"Eu acho que foi muito positivo a gente ter conseguido, a partir da existência do plano, iniciar um processo de articulação de diferentes iniciativas".	Positiva	1	6
	Inserção de temas/ iniciativas importantes	"Uma outra questão que a gente considerou estratégica e que também foi contemplada no Planapo foi a questão dos insumos para agricultura orgânica".	Positiva	3	1
	Ausência de temas fundamentais	"Uma das grandes deficiências do plano é não ter conseguido focar em certos aspectos que são estruturais para o desenvolvimento rural".	Negativa	11	5
	"Apanhado" de iniciativas preexistentes	"O plano na verdade foi um grande exercício de concertação do que já existia nos ministérios".	Negativa	6	4
	Falta de integração entre as iniciativas	"Então esse é o principal erro na concepção: o objetivo do plano, que é integrar uma ação nacional, ficar repartido em várias ações segmentadas".	Negativa	4	4
	Limitação de recursos	"Então eu acho que foi uma coisa errada, tinha que ter mais orçamento disponível pra essa questão da agroecologia".	Negativa	4	0
	Falta de inovação nos instrumentos	"Os erros: não avançou nos instrumentos. Os instrumentos são frágeis e não garantem a implementação. (...) O projeto foi bem concebido, mas, faltam instrumentos".	Negativa	3	1
	Plano muito extenso/ excesso de iniciativas	"Eu acho que o Planapo ficou muito extenso. Com o anseio de dar uma resposta às diversas demandas, ele ficou muito extenso e isso dificulta o monitoramento".	Negativa	0	3
Outros resultados do processo	Poucas iniciativas interministeriais	"Eu acho que a gente poderia ter feito, talvez, um esforço maior para ter iniciativas no plano que articulassem, comprometessem mais todos os ministérios".	Negativa	0	2
	Articulação dos movimentos sociais	"É o maior saldo que ficou da construção do plano: essa união do movimento em torno de uma agricultura mais saudável".	Positiva	2	3
	Aprendizado	"A gente acaba aprendendo muito nesse processo e acaba tendo, nessa instância, espaço de troca de informações e de troca de percepções".	Positiva	1	2

Elaboração dos autores.

Obs.: Número total de entrevistados = 45.

A decisão de criar a política e o plano foi um conteúdo muito destacado como acerto. Para os entrevistados, a existência dessa política é um grande avanço, uma vez que promove um novo modelo de desenvolvimento rural que, segundo eles, já é referência para outros países.

A construção participativa, feita em diálogo com a sociedade civil durante o processo de construção da política, foi o ponto mais destacado como positivo. Segundo os atores, o fato de o governo ter promovido o diálogo com a sociedade civil em busca de consensos, foi um grande acerto e um aspecto fundamental no processo, contribuindo para que outros atributos importantes da política pudessem ser construídos, como o foco no desenvolvimento rural e na agricultura familiar. Outro ponto destacado pelos

entrevistados como acerto foi a participação interministerial, com diferentes setores do governo atuando no processo de construção e condução da política.

Entre os principais pontos negativos sobre o processo de construção, destaca-se a baixa prioridade dada à agenda da agroecologia no governo. Segundo os atores, embora exista um número significativo de ministérios envolvidos com a política, esse envolvimento ainda é pequeno da parte de alguns deles. “Às vezes ainda é muito mais presencial do que de fato efetivo, uma ação concreta que de fato se comprometa com a questão de transformar esse plano numa realidade nacional”. A explicação dada é que, muitas vezes, o representante indicado para participar das instâncias de gestão da política (Ciapo e Cnapo) não tem força dentro do seu ministério para concretizar as demandas colocadas nas reuniões. Para os entrevistados, o modelo agrícola priorizado pelo governo contrasta com a proposta da agroecologia.

A grande questão é a seguinte: como convive um plano nacional de agroecologia com o atual modelo de produção agrícola que nós temos no país, que a cada dia se aprofunda mais na direção da transgenia, do uso intensivo de máquinas e dos agroquímicos? Há ali uma grande contradição entre o Plano Nacional de Agroecologia e o modelo que o próprio governo adota (...) e financia para a agricultura brasileira. Então, essa convivência é pacífica só na teoria. Na prática, essa convivência é muito difícil.

Ainda sobre o processo de construção, outros pontos negativos destacados foram a desorganização no processo de elaboração, o pouco conhecimento prévio de como criar esse tipo de política e a dificuldade de consensos na Cnapo. Esses pontos estão inter-relacionados e resultam do fato de ser um tema novo no âmbito das políticas públicas e de congregar movimentos diferentes dentro das chamadas “agriculturas de base ecológica”, como a agroecologia, a agricultura orgânica e o agroextrativismo, além de diferentes ministérios.

A prioridade da política de apoiar a agricultura familiar e as comunidades tradicionais foi vista como um acerto pelos atores que destacaram esse ponto. Eles consideram que o fato de a política priorizar esse público mostra o reconhecimento de que esse é o modelo de desenvolvimento mais adequado para atender aos agricultores.

Acho que o principal acerto é apontar a agroecologia como modelo para a agricultura familiar. Essa é a principal questão no nosso ponto de vista. A gente entende que (...), durante muito

tempo, pensando nas políticas de Estado para a agricultura de forma geral, tendeu-se a empurrar o agricultor familiar para imitar o modelo do agronegócio. Isso gerou uma série de problemas ambientais e muitos problemas sociais de endividamento no campo, de evasão das comunidades. Nós achamos que o modelo agrícola adaptado à agricultura familiar está baseado na agroecologia, e o grande acerto da política é este.

A criação da Ciapo e da Cnapo como instâncias de gestão da política foi vista como um acerto pelos atores que destacaram o tema. Eles consideraram que esses espaços de discussão são importantes para gerar aprendizados e construir consensos, proporcionando a troca de informações e de percepções entre os diferentes setores que compõem a política. Para eles, “foi constituído um espaço de interlocução e construção em relação ao tema muito interessante”. A coordenação da Cnapo pela SG-PR, porém, foi um ponto em que não houve consenso na avaliação dos atores. Quatro deles falaram sobre o tema. Dois consideraram que isso é um acerto, pois, sendo a SG-PR vinculada à Presidência, tem mais peso político perante os demais ministérios, o que dá mais força à Cnapo. Dois atores, porém, consideraram isso um erro, achando que a secretaria executiva da Cnapo e da Ciapo deveriam estar a cargo do mesmo ministério.

Com relação à concepção do Planapo 2013-2015, o ponto mais destacado como positivo foi a capacidade do plano de articular iniciativas que antes estavam dispersas no governo. Vários atores, entretanto, criticaram a falta de integração entre as iniciativas nesse primeiro plano, considerando como um ponto negativo o fato de as ações ainda serem muito segmentadas e de terem poucas iniciativas interministeriais. Essa aparente contradição mostra que, embora os atores considerem que o plano tenha sido capaz de integrar algumas ações do governo, esse ainda é um desafio que permanece e, em muitos casos, a integração obtida nesse primeiro plano não foi suficiente para atender às suas expectativas.

Um dos grandes desafios que nós tínhamos com a instituição de uma política de agroecologia era articular órgãos de governo em torno de fazer com que as diferentes iniciativas e políticas, operadas por diferentes ministérios e órgãos, tivessem uma articulação entre si. Essa foi sempre uma das grandes dificuldades para o avanço da perspectiva agroecológica, na medida em que cada órgão, cada governo, cada ministério formula sem uma visão integrada. E a agroecologia, como um enfoque de desenvolvimento rural, depende exatamente de um enfoque territorial, quer dizer, de políticas que promovam o fortalecimento de dinâmicas territoriais, dinâmicas sociais de inovação nos territórios. E isso exige essa articulação.

Da mesma forma, a temática das iniciativas do plano foi avaliada de maneira positiva e negativa pelos entrevistados. Alguns ressaltaram como um acerto a inserção de temas considerados importantes por eles, como o empoderamento das mulheres, insumos para agricultura orgânica, redução do uso de agrotóxicos, sementes crioulas e financiamento das redes de agroecologia. Uma crítica muito frequente, no entanto, foi a ausência, no Planapo 2013-2015, de iniciativas relacionadas a temas considerados fundamentais para a política. Entre esses temas, o acesso a terra e territórios foi o mais lembrado como ausente, sendo destacado por dez entrevistados. Outros temas que tiveram a ausência apontada pelos atores foram: áreas livres de transgênicos, agricultura urbana e periurbana e um plano de comunicação da política.

Outra crítica frequente nas entrevistas foi o fato de o Planapo ser um “apanhado” de iniciativas preexistentes. Segundo alguns entrevistados, isso ocorreu principalmente porque o PPA 2012-2015, que estabelece os programas a serem desenvolvidos pelo governo no período, já estava definido quando o plano foi elaborado. Para eles, isso contribuiu também para que ocorressem outros pontos negativos, como a limitação de recursos e a falta de inovação dos instrumentos.

Alguns atores consideraram também que o plano ficou muito extenso, apresentando um “excesso de iniciativas”, o que dificulta o seu monitoramento. Segundo eles, isso ocorreu devido à diversidade de movimentos sociais e ministérios que participam da política, e à tentativa de atender às diferentes demandas, o que tornou o plano muito abrangente.

Os atores destacaram ainda outros pontos positivos que resultaram do processo de concepção da política, que foram a articulação dos movimentos sociais e o aprendizado. A motivação gerada pela necessidade de pensar a política e o espaço de discussão proporcionado pela Cnapo foi o principal responsável por esses ganhos. Segundo eles, “as pessoas e também as organizações cresceram”.

3.2.2 Análise das prioridades destacadas pelos atores e sua presença no plano

As respostas dadas pelos atores às perguntas sobre prioridades para o fortalecimento da produção e da comercialização agroecológica e orgânica foram agrupadas em 21 categorias de instrumentos. Essas categorias, por sua vez, foram organizadas por

finalidade principal (produção ou comercialização) e por tipo de instrumento de política (econômico, de informação, de regulação e misto), conforme apresentado no quadro 2.

QUADRO 2
Prioridades para o fortalecimento da agroecologia e agricultura orgânica na percepção dos atores que participam da Cnapo e da Ciapo

Tipo de instrumento	Finalidade principal	Instrumento	Detalhamento	Frequência	
				Sociedade	Governo
Econômicos	Comercialização	Compras públicas	Compras de produtos pelo PAA e Pnae.	16	12
		Circuitos curtos de comercialização	Promoção de feiras, venda direta, mercados locais, agricultura urbana e periurbana.	16	7
		Certificação	Ampliação do acesso à certificação orgânica.	0	6
		Agroindustrialização	Apoio à agroindústria como forma de agregar valor aos produtos.	4	1
		Logística e infraestrutura	Programa de abastecimento, mecanismos de escoamento da produção, logística de distribuição, redução de perdas e outros.	1	4
		Garantia de preço	Política de garantia de preços mínimos.	2	1
		Economia solidária	Comércio justo e consumo solidário.	1	1
	Produção	Crédito e fomento financeiro	Fomento da produção por meio de crédito subsidiado, financiamento de redes, fundos rotativos ou outros.	13	9
		Sementes e biodiversidade	Acesso a sementes crioulas e a recursos genéticos da sociobiodiversidade.	4	2
		Acesso à terra	Reforma agrária e reconhecimento de territórios de comunidades tradicionais.	5	0
Insumos fitossanitários		Incentivos à produção de insumos fitossanitários para agricultura orgânica.	1	4	
Seguro agrícola		Seguro safra e seguro renda.	0	2	
De informação/ conhecimento	Produção	Assistência técnica e extensão rural (Ater)	Oferta de assistência técnica e extensão rural pública para os produtores.	16	8
		Ensino e formação	Formação de técnicos e profissionais de nível superior, programa de educação continuada.	3	7
		Pesquisa e inovação	Geração e sistematização do conhecimento.	1	8
	Comercialização	Sensibilização da sociedade	Ações de comunicação e esclarecimento.	8	13
Regulatórios	Comercialização	Adequação das normas sanitárias	Adequação das normas para facilitar a comercialização da pequena produção e da agroindústria familiar.	4	4
	Produção	Redução do uso de agrotóxicos	Criação de normas, elaboração de especificações de referência, instituir o Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos.	5	2
Misto	Comercialização	Fortalecimento das organizações	Apoiar as organizações de produtores, como cooperativas, associações e outras, por meio de financiamento, Ater e outros instrumentos.	12	5
	Produção	Empoderamento das mulheres e feminismo	Apoiar a produção das mulheres por meio de crédito, Ater e outros instrumentos voltados para esse público específico.	4	0
		Juventude e sucessão rural	Apoiar a produção dos jovens por meio de crédito, Ater e outros instrumentos voltados para esse público específico.	1	0

Elaboração dos autores.

Obs.: Número total de entrevistados = 45.

As categorias mais citadas pelos entrevistados, dentre os instrumentos econômicos, foram as compras públicas e os circuitos curtos de comercialização. As compras públicas, representadas principalmente pelo PAA e pelo Pnae, embora também possam ser consideradas como formas de circuitos curtos de comercialização, foram agrupadas separadamente neste estudo devido ao destaque que foi dado a elas pelos próprios atores em suas falas. Segundo eles: “essas vendas governamentais facilitam bastante para o produtor, que, como já tem certo para quem vender, então já sabe que tem a segurança no plantio”.

Entre as prioridades incluídas na categoria circuitos curtos de comercialização, as feiras agroecológicas e orgânicas foram as mais citadas. Os atores consideraram que o apoio às diferentes formas de comercialização direta é importante, não apenas para garantir a venda com um preço mais justo ao produtor mas também para aumentar a relação de confiança produtor-consumidor e garantir uma produção e consumo mais sustentável.

Nós temos avançado muito na comercialização direta, a relação do produtor diretamente com o consumidor. Faz parte do conceito de agroecologia procurar cada vez mais o mercado local. Você ter menos dispêndio de combustíveis, de energia fóssil para levar o produto muito longe. E o plano cria alguns mecanismos que facilitam esse escoamento dos circuitos curtos de comercialização: feiras, entregas em domicílio, eventos e tal.

Outros instrumentos econômicos citados como prioridade para o fortalecimento da comercialização foram a ampliação do acesso à certificação orgânica, o apoio à agroindústria como forma de agregar valor aos produtos, o melhoramento da logística e da infraestrutura de comércio, a garantia de preços e o estímulo à economia solidária.

Para o fortalecimento da produção, o instrumento econômico mais citado foi o crédito/fomento financeiro, que inclui principalmente a oferta de crédito subsidiado e o financiamento das redes de agroecologia. Os atores consideram que o apoio financeiro é muito importante, principalmente para possibilitar a mudança produtiva durante a transição agroecológica. Outros instrumentos citados para fortalecer a produção foram: o acesso a sementes crioulas e a recursos genéticos da sociobiodiversidade, o acesso à terra e a territórios, os incentivos econômicos à produção de insumos para agricultura orgânica e a oferta de seguro agrícola.

Os instrumentos relacionados ao conhecimento também foram muito citados pelos atores. O mais citado como prioridade para o fortalecimento da produção foi a oferta de Ater. Outros instrumentos citados como prioridade para a produção foram o ensino, destacando-se a formação de técnicos e profissionais para atuar como agentes de Ater, e o investimento em pesquisa e na sistematização do conhecimento. A fala de um dos atores a seguir ilustra a importância dada à Ater pelos entrevistados.

[A Ater] é uma ação fundamental, porque a partir dela você consegue articular diferentes políticas. Política de crédito, de abastecimento, através do PAA, do Pnae (...) quer dizer, ela, por si, é uma ação que é essencial para articular as diferentes outras políticas que integram o plano. Para que o público tenha acesso a determinadas políticas, é fundamental que se tenha assistência técnica e extensão rural.

A sensibilização da sociedade para o tema da agroecologia e produção orgânica também foi uma prioridade muito citada pelos entrevistados. Eles consideram que é necessário estabelecer uma comunicação com o consumidor para educar a sociedade sobre a importância da alimentação saudável e motivar uma mudança de comportamento. Segundo eles, essas ações são importantes não apenas para aumentar a venda dos produtos, mas também para aumentar o conhecimento e o apoio da sociedade para as ações desenvolvidas pelo Planapo.

Entre os instrumentos de regulação, os entrevistados citaram como prioridade para fortalecer a comercialização a necessidade de mudanças nas normas sanitárias. Segundo eles, as normas da vigilância sanitária têm sido um entrave para a venda de produtos da agricultura familiar porque elas foram criadas para a grande produção e não se adequam às características dos pequenos. Os entrevistados consideraram que a adequação das normas à produção da agricultura familiar é fundamental para fortalecer a agroindústria familiar e a comercialização dos seus produtos.

Outra prioridade citada para fortalecer a produção agroecológica e orgânica foi a redução do uso de agrotóxicos, e, para isso, os atores consideraram importante existirem ações de regulamentação. Essas ações incluem tanto a criação de normas para restringir o uso de substâncias perigosas como a elaboração de especificações de referência para o registro de produtos fitossanitários usados na agricultura orgânica. Os atores consideraram também como prioridade que seja instituído o Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos (Pronara).

Algumas prioridades foram classificadas como instrumentos mistos por incluir ações econômicas, como a oferta de crédito, e de conhecimento, como a Ater. Estas prioridades estão relacionadas ao fortalecimento de segmentos específicos, como as organizações de produtores, as mulheres e os jovens. O fortalecimento das organizações dos produtores, incluindo cooperativas, associações, redes e outras, foi também muito citado pelos entrevistados, tendo sido considerado importante tanto para a produção como para a comercialização, sendo que esta última foi a finalidade mais citada.

Em geral, todos os temas considerados prioritários pelos atores entrevistados apareceram de alguma forma nas estratégias do Planapo 2013-2015. Algumas prioridades, porém, não foram contempladas nas iniciativas, as quais correspondem às ações concretas do plano. Como exemplo, pode-se citar a “adequação das normas sanitárias”, “acesso à terra e ao território” e o estímulo à “agricultura urbana e periurbana”.

As dez categorias de prioridades mais citadas pelos entrevistados apareceram em 49 (62%) estratégias e 97 (78%) iniciativas do plano. A categoria que apareceu em maior número de estratégias e iniciativas do plano foi “ensino/formação”. A grande maioria dos recursos (90%) foi destinada para iniciativas relacionadas a crédito/fomento financeiro (tabela 1).

TABELA 1

Número de estratégias, iniciativas e recursos disponibilizados no Planapo 2013-2015 para cada uma das dez categorias mais citadas pelos atores entrevistados

Prioridades	Estratégias	Iniciativas	Recursos (R\$ milhões)
Compras governamentais	8	12	527
Ater e extensão	9	14	764
Crédito e fomento	5	16	7.115
Circuitos curtos de comercialização	4	2	26
Sensibilização da sociedade e <i>marketing</i>	3	6	6
Fortalecimento das organizações	5	11	228
Ensino e formação	14	29	284
Pesquisa e inovação	11	15	58
Adequação das normas sanitárias	1	0	0
Redução do uso de agrotóxicos	2	11	32
Total das dez prioridades¹	49	97	

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Número total de estratégias e iniciativas que abrangeram pelo menos uma das dez principais categorias de prioridades. Não corresponde ao somatório do número observado para cada categoria, pois, houve casos de estratégias e iniciativas que abrangeram mais de uma categoria.

Obs.: O número total de estratégias, iniciativas e recursos que constam no Planapo 2013-2015 é 79; 125; e R\$ 8,8 bilhões, respectivamente.

4 DISCUSSÃO

4.1 Política agrícola, agroecologia e produção orgânica

Os resultados obtidos nesta pesquisa mostraram que a pauta da agroecologia entrou na agenda das políticas públicas por demanda da sociedade civil organizada, seja pelos esforços das ONGs, dos movimentos do campo e da luta pela terra, das mulheres, dos jovens, indígenas, ribeirinhos e comunidades tradicionais, seja pelas lutas que ganharam força com as organizações sindicais, estudantis e científicas. As institucionalidades políticas que assumiram este tema o fizeram, principalmente, por influência dessas organizações. Em um processo emergente, que se iniciou ainda na década de 1970, as agendas da agroecologia e da produção orgânica foram lentamente sendo construídas no governo por força das pressões da sociedade e da permeabilidade do Estado a esses movimentos e suas agendas.

Desde a década de 1960, a política agrícola no Brasil esteve voltada majoritariamente para o incentivo à modernização da agricultura, visando ao crescimento da produção de *commodities* para exportação e à produção em grande escala. Essa política sempre foi muito influenciada pelos setores da sociedade ligados à produção empresarial e patronal, que visam essencialmente ao lucro com o agronegócio, impulsionado pelos fortes subsídios governamentais.

O processo de modernização e inovação tecnológica da nossa agricultura não se desencadeou somente de forma exógena, a partir de oportunidades de exportação do setor primário, entretanto, também de maneira endógena, por meio da gestão estratégica de políticas agrícolas. O SNCR, operado sob fortes subsídios nas décadas de 1960 e 1970, foi o principal instrumento econômico desse processo endógeno, estimulando a integração de capitais entre a produção agrícola e as indústrias, a montante, e as agroindústrias, a jusante (Mattos, 2010). De meados dos anos 1960 ao início dos anos 1980, o volume de crédito foi concedido por finalidade e sob taxas reais negativas, além de outras condições favoráveis de financiamento, como carências e prazos elásticos, constituindo-se no principal mecanismo de articulação dos interesses agroindustriais pelo Estado, sendo ponto fundamental para a expansão agrícola nos Cerrados (Delgado, 1985).

A tabela 2 sintetiza os grandes traços da política de crédito rural, no período 1969-1982, em destinação por finalidade (custeio, investimento e comercialização), volume concebido e taxas médias nominais de juros sempre abaixo das taxas de inflação do período. Entre 1969-1979, com pequena defecção em 1977, os recursos volumosos e as altas taxas implícitas de subsídios ao crédito rural sedimentaram sólidas alianças urbano-rurais e contribuíram efetivamente para uma mudança na base técnica da produção rural.⁷ Os projetos técnicos de crédito rural, com a obrigatoriedade de uso de maquinários, implementos e insumos químicos (fertilizantes e defensivos agrícolas), criaram demanda para as indústrias a montante da agricultura (Mattos, 2010). Delgado (1985), porém, demonstra que entre 1969-1976, apesar do crescimento médio do crédito rural de 23,8% ao ano (a.a.), o produto agrícola cresceu apenas 5% a.a.

TABELA 2
Evolução do crédito rural concedido e outros indicadores da política de crédito

Ano	Custeio (Cr\$ bilhões) (base 1977)	Investimento (Cr\$ bilhões) (base 1977)	Comercialização (Cr\$ bilhões) (base 1977)	Índice de valor geral (base 1969)	Total (Cr\$ bilhões) (base 1977)	Taxa de juros nominais (taxas máximas cobradas – %)	Taxa de inflação (%)
1969	25,873	15,649	14,176	100,00	55,698	18,0	20,8
1970	29,543	17,982	18,719	118,97	66,244	17,0	19,8
1971	24,957	16,918	15,475	137,47	57,350	7,0	20,2
1972	29,610	23,522	17,985	170,49	71,117	15,0	17,0
1973	42,949	33,278	24,384	240,62	100,611	15,0	15,1
1974	56,003	37,652	30,726	297,56	124,381	15,0	28,7
1975	79,480	56,683	45,172	433,76	181,335	15,0	27,7
1976	78,399	60,233	47,149	444,93	185,781	15,0	41,3
1977	78,428	40,236	47,193	396,75	165,857	15,0	42,7
1978	80,437	42,122	46,108	403,45	168,667	15,0	38,7
1979	104,730	52,020	51,476	503,13	208,226	38,0	53,9
1980	113,720	37,700	49,558	481,11	200,978	45,0	100,2
1981	102,227	26,942	45,129	417,27	174,298	45,0	109,9
1982	108,582	22,138	38,080	404,10	168,800	60-80 da variação da ORTN	95,4

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB); Delgado (1985).
Obs.: ORTN = Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional.

7. Os dados da tabela 2 demonstram claramente que o processo de expansão da fronteira agrícola, sobretudo no bioma Cerrado, foi fortemente subsidiado pelo capital público. Nos anos de 1971, 1974 a 1978 e 1981, por exemplo, as taxas de juros nominais foram de mais de 50% inferiores à taxa de inflação, o que evidencia a forte transferência do capital público ao capital privado. Ademais, esses dados desautorizam a crítica dos representantes do setor agroexportador aos subsídios bem mais amenos (em porcentagens e montantes) oferecidos pelo Pronaf à agricultura familiar no século XXI.

A partir dos anos 1980, as condições monetárias restritivas da economia em crise (sobretudo o forte endividamento do Estado) desencadearam um movimento de retração do crédito rural que, conseqüentemente, inibiu a formação de demanda a montante da agricultura. A passagem de uma lógica de crédito rural subsidiado dos anos 1960 e 1970, para a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) nos anos 1980, por sua vez, atendeu aos interesses das agroindústrias a jusante da agricultura, pois tornou o preço dos produtos primários (seu insumo de produção) mais atrativo. A retração do crédito rural nos anos 1980, entretanto, não significou perda de papel estratégico da agricultura na economia brasileira.

Goldin e Rezende (1993) e Mattos (2010) ressaltam que, em muitos países em desenvolvimento, a indústria foi a força motriz do rápido crescimento econômico no período 1965-1980, entretanto, após 1980, o crescimento industrial sofreu um forte impacto, em contraste à continuidade do crescimento agrícola. Na crise dos anos 1980, a agricultura fortaleceu-se como setor econômico, amenizando o colapso de renda; e até o presente, persiste sua função econômica fundamental, que assegura o *superavit* na balança comercial do país. Ao mesmo tempo, esse fenômeno significa um retrocesso dos países em desenvolvimento na divisão internacional do trabalho, reassumindo um papel semelhante ao período colonial, com atribuição de fornecimento de matéria-prima para a indústria internacional e importação de produtos industrializados. Na pauta de exportação, a queda de participação dos produtos manufaturados e a elevação dos produtos primários agropecuários e minerais também se evidenciam, desde os anos 1980 até o presente.

Apesar da fundamental importância desse processo para a sustentação da balança comercial e do crescimento econômico do país, até meados dos anos 1990 a política agrícola voltou-se, quase exclusivamente, aos produtos de exportação, com modos de produção característicos da agricultura de grande escala, negando a relevância de foco também nos sistemas de produção típicos da agricultura familiar, dirigida principalmente ao mercado interno (Mattos, 2010).

Já os movimentos de agricultura alternativa e, posteriormente, a agroecologia, voltando-se principalmente para o público da agricultura familiar e assumindo uma postura de contestação ao modelo conservador de desenvolvimento fomentado pela política agrícola brasileira, apresentaram muito pouca influência nas decisões do

Estado brasileiro durante as décadas de 1980 e 1990. As poucas conquistas políticas obtidas por esses movimentos nesse período foram influenciadas, em parte, pela pressão gerada pelas conferências internacionais sobre desenvolvimento sustentável, que deram visibilidade ao tema, e pela ação de alguns poucos militantes desses movimentos que passaram a ocupar cargos no setor público. Um fator importante, que abriu caminho para possibilitar alguma mudança nesse cenário, foi o início das políticas voltadas para a agricultura familiar, na década de 1990, como o Pronaf e a Pnater, por exemplo.

A permeabilidade do Estado a esses movimentos aumentou a partir de 2003, com o início do governo Lula. O fortalecimento dos conselhos e comissões de participação social, como o Consea, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrap) e a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), aumentou os espaços de discussão, órgãos em que os sujeitos sociais puderam apresentar as suas propostas e reivindicações e participar da construção das políticas (Caporal e Petersen, 2012; Schmitt e Grisa, 2013). Além disso, os atores sociais ligados a esses movimentos começaram a participar mais fortemente do governo, ocupando cargos estratégicos e trazendo para dentro da estrutura do Estado seus conceitos e suas ideias. Müller (2007), em seu estudo sobre a construção do PAA, descreve como o aumento da permeabilidade do Estado para atores sociais ligados à agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável durante o governo Lula influenciou a criação de políticas voltadas para esse setor.

Essas mudanças, entretanto, não significaram uma redução da influência dos setores ligados à agricultura empresarial e patronal sobre o governo. Pelo contrário, esses setores continuaram fortes, com representação significativa tanto no Poder Executivo como no Poder Legislativo, ocupando cargos importantes nos altos escalões dos principais ministérios do governo e influenciando fortemente a sua política. Por influência desses setores, entre eles a indústria de insumos agrícolas, a modernização da agricultura, baseada na monocultura, uso de agrotóxicos e máquinas pesadas, continuou sendo o principal modelo fomentado pelas políticas governamentais, como o crédito, a PGPM e a política de ciência, tecnologia e inovação. Como os próprios atores entrevistados destacaram, as questões ligadas a agroecologia e produção orgânica permaneceram com baixa prioridade no governo, o que dificultou avanços na construção da Pnapo, tanto em relação a recursos como a instrumentos. O R\$ 1,8 bilhão, acrescido de R\$ 7 bilhões em crédito, disponibilizado para ser investido na promoção da agroecologia

e da produção orgânica no período de 2013 a 2015, representa uma parcela ínfima dos recursos que já foram historicamente investidos e que continuam a ser disponibilizados para o desenvolvimento da agricultura convencional.

4.2 Estado, políticas públicas e planejamento

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como principal instrumento de planejamento da administração pública federal o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA). Todas as diretrizes, objetivos e metas para os investimentos e gastos do governo em um período de quatro anos deverão constar nesse Plano. Portanto, todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais precisam ter as suas ações previstas no PPA e aprovadas pelo Congresso Nacional (Brasil, 1988).

A inserção da economia brasileira na liberalização econômica, a partir dos anos 1990, restringiu os incentivos aos processos de desenvolvimento endógeno e à execução de políticas públicas com caráter estratégico de Estado, gerando a autonomização das instituições de execução orçamentária no interior do aparelho estatal, com o afastamento crescente das metas programadas dos resultados obtidos. Ao revés, o arranjo programático-operacional passou a ser a orientação na gestão pública, a partir dos instrumentos PPA, LDO e LOA (Mattos, 2010; Galvão e Brandão, 2003).

Ainda que planos orçamentários sejam indispensáveis às funções de planejamento, esse arranjo programático-operacional não direciona a gestão pública no longo prazo e não supre o vazio deixado pela falta de reflexões sobre as estratégias de desenvolvimento endógeno da nação. Portanto, este tipo de planejamento plurianual não permite uma visão mais abrangente dos destinos nacionais e não promove um debate mais profundo sobre o tipo de desenvolvimento econômico que a sociedade almeja para o país. Como consequência, o planejamento de medidas estratégicas de Estado fica restrito ao período de um quadriênio, e os planos nacionais, regionais e territoriais passam a ter que se ajustar ao PPA, e não o contrário, como se os meios fossem mais importantes que os fins para os quais eles foram criados. É o programático-operacional entrando em campo em substituição ao planejado-estratégico, numa total ausência de projeto-país proposto por meio de um plano nacional de desenvolvimento (Mattos, 2010). O planejamento estatal passou a ser desconsiderado a partir de uma concepção de desenvolvimento em que é possível um país ser movido por suas forças sociais e de mercado reguladas privadamente (Cardoso Júnior, 2011).

Mattos (2010, p. 10) explica quais são os limites da sociedade civil organizada brasileira na proposição de políticas públicas estratégicas dentro dessa conjuntura programática-operacional.

A consequência mais grave de se conceber políticas públicas e programas governamentais dissociados de um plano nacional de desenvolvimento é que o exercício de elaboração do PPA vira um campo de disputa política pontual, com cada gestor público defendendo causas regionais, setoriais ou (até comumente) pessoais, fato que reduz não só a efetividade dos resultados futuros, mas que fecha os espaços para um debate nacional de desenvolvimento endógeno e projeto-país.

Sendo a Pnapo uma política de caráter transversal, as consequências da falta de um planejamento integrado são muito evidentes quando se analisa os principais problemas da sua concepção. As consequências, por exemplo, podem ser observadas em alguns pontos negativos destacados pelos entrevistados na pesquisa. Como o PPA 2012-2015 já estava em curso quando o plano foi concebido, o plano acabou sendo, em grande parte, um ajuntamento das ações que já vinham sendo desenvolvidas pelo governo, com pouco espaço para inovações em relação a temas e instrumentos, além da limitação de recursos. É preciso considerar, porém, que a predefinição do orçamento não seria um problema para o novo plano se ele fosse realmente prioritário para o governo. Poderia ser feita uma redistribuição financeira, pois, há mecanismos legais de se operar o orçamento de forma ágil para mudanças de prioridades.

Ao certo, a pulverização de ações preconcebidas para compor um plano revela falta de planejamento estratégico e pode tornar complexo o acompanhamento de sua execução. Se os temas agroecologia e produção orgânica, no entanto, fossem prioritários na agenda governamental, um plano seria concebido a partir da política, com a contemplação de todas as demandas dos mesmos temas, para em seguida ser realizada uma leitura sobre quais demandas já são previstas no PPA e quais demandas necessitam ser atendidas a partir da inserção de novas ações no PPA vigente ou próximo. Nada impede que um plano prioritário seja lançado após a concepção do PPA, no primeiro ano de governo, assim como suas ações respectivas. Um bom exemplo desse caso é o Programa Minha Casa Minha Vida, que foi lançado em 2009, dentro do PPA 2008-2011, portanto, um ano após o fechamento do PPA.

Assim, apesar da existência da política e do plano ter sido considerada importante pelos atores entrevistados, é fato que a concepção desse primeiro plano não atendeu às expectativas da sociedade civil em alguns aspectos.

Durante as discussões promovidas pela ANA, com apoio do MMA, foi produzindo um documento⁸ que apresentou as propostas da sociedade civil para a estruturação da política e do plano. As principais diretrizes e objetivos propostos nesse documento foram incorporados nas estratégias e objetivos do Planapo 2013-2015, mas o mesmo não aconteceu no âmbito das ações prioritárias propostas, cuja maioria não foi contemplada nas iniciativas do plano. Um exemplo é o acesso à terra, que inclui a reforma agrária e a demarcação de territórios de comunidades tradicionais e indígenas. Para os entrevistados que levantaram o tema, a opção pela produção agroecológica e orgânica é indissociável da questão fundiária e de estratégias de desenvolvimento territorial. Apesar da importância desse tema, a decisão política tomada no momento da construção do plano foi deixá-lo de fora. Esse fato resultou em parte das limitações impostas pelo PPA, mas foi principalmente um reflexo da pouca força política da agroecologia dentro do governo.

Essas limitações, porém, não inviabilizaram o plano, pois, por conta das demandas e pressões da sociedade, muitas ações importantes para a política já vinham sendo planejadas e executadas pelos principais ministérios que participam da sua execução, e já estavam previstas nesse PPA. Além disso, é preciso considerar que, apesar da fragmentação de ações entre os ministérios, que é característica desse processo de (não) planejamento Estatal, já existia alguma sinergia entre as iniciativas que estavam sendo desenvolvidas, inclusive com algumas ações interministeriais, como é o caso do fomento aos Núcleos de Agroecologia.⁹ Isso se explica porque os principais atores envolvidos na construção dessa política, tanto no âmbito do governo como da sociedade civil, já apresentavam uma rede de interações sociais que vinha sendo desenvolvida desde as décadas anteriores.

8. Disponível em: <<http://www.agroecologia.org.br/files/importedmedia/propostas-ana-para-a-politica-nacional-de-agroecologia-e-organicos-pdf.pdf>>.

9. O apoio à criação de Núcleos de Estudo e de Centros Vocacionais em Agroecologia vem sendo realizado por meio de chamadas lançadas em iniciativa conjunta de ministérios como o Mapa, MDA, MCTI e MEC visando apoiar projetos que integrem atividades de extensão tecnológica, pesquisa científica e educação profissional para a construção e socialização de conhecimentos e técnicas relacionados à agroecologia e aos sistemas orgânicos de produção em instituições de ensino superior, pesquisa e institutos federais de educação.

Os espaços representados pelos conselhos e comissões de participação popular, como o Consea e o Condraf, contribuíram também para ampliar e fortalecer essas redes sociais e mostraram que, em gestões de governos democráticos, são importantes para aumentar o poder de articulação e reduzir os efeitos fragmentadores do modo de planejamento do PPA.

É preciso destacar também que, apesar de todas as limitações, o processo de construção do Planapo 2013-2015 foi capaz de abrir espaço para iniciativas novas. Uma importante iniciativa a ser destacada é o Programa de Fortalecimento de Ampliação das Redes de Agroecologia, Extrativismo e Produção Orgânica (Ecoforte). Trata-se de um programa que visa ao fortalecimento e à ampliação das redes de agroecologia, extrativismo e produção orgânica por meio de aporte financeiro. É uma das principais iniciativas interministeriais do plano, sendo uma das poucas realmente inovadoras. Ela foi citada nas entrevistas como uma das prioridades para a produção agroecológica e orgânica, incluída na categoria crédito/financiamento, e a sua inclusão no plano foi vista também como um acerto da política. Só foi possível incluí-la neste primeiro plano porque os recursos principais do programa não vêm dos orçamentos dos ministérios e das instituições vinculadas, mas são oriundos da Fundação Banco do Brasil (FBB), do Fundo Amazônia e do Fundo Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

4.3 Coordenação e sinergia de políticas públicas

A agenda da agroecologia é essencialmente intersetorial, abrangendo temas relacionados a diversos ministérios. Como ressaltado pelos entrevistados, um dos principais ganhos da Pnapo e do Planapo foram os espaços criados para promover a interação e a articulação entre os diferentes ministérios e setores, espaços estes representados pela Ciapo e Cnapo. Este, aliás, é o principal objetivo da Pnapo: integrar as políticas públicas.

A integração no âmbito da gestão pública pode resultar na criação de políticas com maior efeito sinérgico e escopo, e estas fortalecem a necessidade de complementaridade entre gestores em esferas diferentes.

O planejamento e a gestão setorial das políticas públicas geram, muitas vezes, perda de eficiência, com a pulverização e descoordenação das intervenções, resultando

em ações com efeitos antagônicos, que se anulam ou se prejudicam mutuamente. A integração entre setores possibilita a busca de soluções mais abrangentes e permite que as diferenças entre eles possam ser usadas produtivamente para resolver os problemas (Cunill, 2005). A coordenação das ações tem como objetivos: *i*) evitar ou minimizar a duplicação ou sobreposição de políticas públicas; *ii*) reduzir as inconsistências; *iii*) assegurar prioridades e apontar a coesão e coerência; *iv*) atenuar o conflito político burocrático; e *v*) promover uma perspectiva holística que supere a visão setorial e estreita das políticas (Peters, 2002).

Para o alcance efetivo desses objetivos, conforme Repetto (2005), a coordenação deve favorecer a criação de sinergias de distintos tipos.

- 1) Cognitivas: que promovam o intercâmbio de informações e conhecimento entre as partes.
- 2) De processos e atividades: necessárias para implementar ações estratégicas entre diferentes atores de setores participantes.
- 3) De recursos: para estabelecer articulações e complementaridade entre os participantes em nível do orçamento e das competências em jogo.
- 4) De autoridade: já que a coordenação exige decisão e força política para criar convergências e articulações.

No caso da Pnapo, os resultados indicam que sua execução integrada é um ponto-chave a ser amadurecido. A articulação entre ministérios pressupõe uma forte coordenação política, a qual não é fácil de ser estabelecida com a atual forma de planejamento e gestão do Estado brasileiro. Por essa razão, embora a gestão interministerial da Pnapo tenha sido considerada como um acerto pelos atores entrevistados, ela foi colocada também como um importante desafio a ser vencido, talvez o principal para que a Pnapo possa cumprir de fato o objetivo de ser uma política integradora.

Essa questão de coordenação e peso político pôde ser observada também na fala dos atores que consideraram importante a coordenação da Cnapo ter ficado a cargo da SG-PR. Esse foi também o único ponto em que se observou existirem opiniões contrárias entre os atores entrevistados, no caso, representantes de diferentes ministérios. Isso pode ser um reflexo de disputas internas de poder no governo, o que reforça a necessidade de amadurecimento das instituições governamentais na gestão intersetorial. É importante ressaltar, porém, que na 11ª Reunião Ordinária da Cnapo foi produzido um documento

da sociedade reforçando a importância de sua coordenação ficar na SG-PR, refletindo a posição geral dos representantes da sociedade civil.

4.4 Prioridades no Planapo

Outro ponto a ser considerado diz respeito à priorização das ações no plano. Uma das críticas colocadas por alguns atores entrevistados é que o Planapo ficou muito extenso, o que dificulta a sua gestão e monitoramento. Por essa razão, seria mais produtivo fazer um plano menos abrangente, focando na resolução das questões mais prioritárias e essenciais para desenvolver a produção agroecológica e orgânica. Pelas características da Pnapo, porém, essa não é uma tarefa fácil de ser conseguida.

A agroecologia abrange uma diversidade ampla de temas relacionados ao desenvolvimento rural, que vão desde o acesso a recursos naturais, como água, terra e biodiversidade, passando pela valorização dos conhecimentos das comunidades, até questões de gênero e gerações. Além disso, a Pnapo abarca também os temas ligados à agricultura orgânica, abrangendo questões relacionadas a normatização, certificação, desenvolvimentos de insumos fitossanitários, mercados diferenciados e outros. Aliam-se, ainda, na Pnapo, as questões relacionadas a extrativismo e sociobiodiversidade.

Essa amplitude de temas é representada por uma diversidade de instituições da sociedade e do governo, as quais enxergam também diferentes prioridades para a política. Isso pôde ser constatado na pesquisa, observando-se o elevado número de temas prioritários citados durante as entrevistas. A maior parte dos temas foi citado poucas vezes, sendo que apenas três temas (compras governamentais, circuitos curtos de comercialização e Ater) foram citados por mais de 50% dos entrevistados. Esses resultados indicam que pode haver uma dificuldade de consenso sobre isso nas reuniões, o que explica em parte o plano ter ficado tão extenso.

É preciso considerar também que a maneira como o processo de elaboração do plano foi conduzido dificultou qualquer iniciativa de priorização e enxugamento das ações. Como já foi discutido neste texto, mais do que um planejamento sobre quais ações seriam prioritárias, o que houve de fato foi um ajuntamento de tudo o que já existia. Nessa perspectiva, abarcar o maior número possível de ações e ministérios pode ter sido a estratégia, para dar mais “peso” ao plano com um todo. Mesmo assim,

observa-se que a maioria das iniciativas do plano teve relação com os dez temas mais citados como prioridade pelos atores, o que indica a consistência do plano em relação àquilo que os atores em geral mais consideram prioritário.

A segunda edição do Planapo, prevista para ser executada no período de 2016 a 2019, foi lançada em junho de 2016, durante a 2ª Conferência Nacional de Ater. Assim como o plano anterior, este foi estruturado também em eixos, objetivos, estratégias, metas e iniciativas. Tendo sido elaborado em sincronia com o PPA 2016-2019, o novo plano apresentou mais dois eixos além dos quatro incluídos no plano anterior, que foram terra e território (com um objetivo, dez estratégias, três metas e dezenove iniciativas) e Sociobiodiversidade (com dois objetivos, dezoito estratégias, sete metas e 29 iniciativas), totalizando 194 iniciativas (Brasil, 2016). Portanto, o novo plano ficou ainda maior que o anterior. Apresentou, ainda, uma proposta de monitoramento, incluindo também um monitoramento territorial, o que pode ajudar na gestão e acompanhamento de um plano tão extenso. A análise do novo plano, porém, não foi incluída nos objetivos desta pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a criação da Pnapo, o Brasil vem construindo uma nova e rica experiência baseada em uma concepção de desenvolvimento alternativo ao modelo de modernização conservadora dominante na política agrícola brasileira. Esta pesquisa visou documentar este processo de construção fazendo uma análise da concepção da Pnapo e do seu principal instrumento, o Planapo, tendo como base a visão dos atores que participam da sua condução.

Os resultados da pesquisa mostraram que a Pnapo é uma política que nasceu dos anseios da sociedade civil organizada, os quais adentraram o Estado por meio dos espaços de participação social e da permeabilidade às agendas dos movimentos sociais do campo. Tendo como objetivo ser uma política integradora, observou-se nas entrevistas a importância dada pelos atores à sua existência e aos instrumentos de articulação proporcionados pela Cnapo e Ciapo. Quase todos os pontos positivos citados pelos entrevistados tiveram alguma relação com esses espaços de diálogo, os quais propiciaram a construção da parceria entre governo e sociedade e estimularam também

uma abordagem interministerial dentro do âmbito governamental. Outros ganhos importantes proporcionados por esses espaços foram a articulação dos movimentos sociais e o aprendizado.

A gestão interministerial foi citada também entre os principais problemas e desafios para os atores que participam da política. O modo de planejamento setorial dificulta a integração e a priorização das iniciativas, tornando o plano muito extenso e difícil de ser gerido e monitorado. Outro desafio importante é a baixa prioridade do tema dentro do governo. A falta de prioridade se revelou na ausência de temas fundamentais para a estruturação da agroecologia e produção orgânica em grande escala, como terra e territórios, além do processo que partiu do PPA 2012-2015 para construir o Planapo, em vez de se fazer o contrário, gerando um “apanhado” de iniciativas preexistentes, com falta de integração entre elas.

Se os espaços para consolidação do Planapo já eram restritos, esse desafio torna-se ainda maior frente à recente crise política e econômica que o país enfrenta nos últimos anos. Quando os objetivos se voltam principalmente para a recuperação da economia, as estratégias de desenvolvimento vinculadas às políticas sociais e ambientais tendem a não ser prioritárias. Nesse sentido, a continuidade e afirmação da Pnapo dependerá muito do reconhecimento de sua importância pela sociedade, demandando do governo a sua execução e implementação efetiva, mantendo a ampliação dos espaços conquistados e dando resposta aos anseios da sociedade por um modelo de desenvolvimento mais justo, participativo e sustentável.

REFERÊNCIAS

ABREU, L. S. *et al.* Relações entre agricultura orgânica e agroecologia: desafios atuais em torno dos princípios da agroecologia. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 26, p. 143 -160, 2012.

ALTIERI, M. A. **Agroecology**: the scientific basis of alternative agriculture. [s.l.]: Westview Press, 1987.

_____. Linking ecologists and traditional farmers in the search for sustainable agriculture. **Frontiers in Ecology and the Environment**, v. 2, n. 1, p. 35-42, 2004.

BALSAN, R. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, v. 1, n. 2, p. 123-151, 2006.

BARDIN L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEMELMANS-VIDEC, M. L.; RIST, R. C.; VEDUNG, E. **Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation**. 5. ed. New Jersey: Transaction Publishers, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial**, Brasília, v. 191, 5 abr. 1988.

_____. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Regulamenta o uso de agrotóxicos no Brasil. **Diário Oficial**, Brasília, p. 11459, 12 jul. 1989.

_____. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Instrução Normativa nº 007, de 17 de maio de 1999. Dispõe sobre normas para a produção de produtos orgânicos vegetais e animais. 1999. Disponível em: <<http://planetaorganico.com.br/site/?p=2999&preview=true>>.

_____. Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 8, 24 dez. 2003.

_____. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Portaria nº 158, de 8 julho de 2004. Institui CNPOrg e CPOrgs-UF. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 5, 9 jul. 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater)**. Brasília: MDA, 2007a. Disponível em: <www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Pnater-4.doc>.

_____. Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007. Regulamenta a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 2, 28 dez. 2007b.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa dinheiro direto na escola aos alunos da educação básica e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 2, 17 jun. 2009.

_____. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 6, 26 ago. 2010.

_____. 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. 2012a.

_____. Secretaria Geral. Portaria nº 328, de 29 de outubro de 2012. Dispõe sobre a organização da CNAPO. **Diário Oficial**, Brasília, n. 210, p. 47, 2012b.

_____. Secretaria Geral. Portaria nº 331, de 9 de novembro de 2012. Designa representantes da CNAPO. **Diário Oficial**, Brasília, n. 218, p. 1, 2012c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Brasil Agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo**. Brasília: 2013a.

_____. Secretaria Geral. Portaria nº 54, de 12 de novembro de 2013. Institui o Planapo. **Diário Oficial**, Brasília, n. 221, p. 12, 2013b.

_____. Secretaria Geral. Portaria nº 29, de 20 de outubro de 2014. Regulamenta a organização e competência das instancias da Cnapo. **Diário Oficial**, Brasília, n. 203, p. 1, 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Brasil Agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo**. Brasília: 2016.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova extensão rural. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, v. 1, n. 1, p. 16-37, 2000.

CAPORAL, F. R.; PETERSEN, P. Agroecologia e políticas públicas na América Latina: o caso do Brasil. **Revista Agroecologia**, n. 6, p. 63-74, 2012.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1584).

CARNEIRO, F. F. *et al.* **Dossiê Abrasco: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. Rio de Janeiro: Expressão Popular, 2015. 624 p.

CASADO, G. I. G.; GONZÁLES, M. N. M.; GUZMÁN, E. S. (Coord.). Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, v. 95, n. 1, p. 213-217, 2001.

COSTABEBER, J. A.; MOYANO, E. E. Transição agroecológica e ação social coletiva. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, v. 1, n. 4, p. 50-60, 2000.

CUNILL, N. G. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago. **Anais...** Santiago: Clad, 2005.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985**. São Paulo: Ícone, 1985.

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Marco referencial em agroecologia**. Brasília: Embrapa, 2006.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Políticas agroambientales en América Latina y el Caribe: análisis de casos de Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua**. Santiago: FAO, 2014.

_____. **Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas Brasileiras.** Brasília, 2016.

FINATTO, R. A. Redes de agroecologia e produção orgânica na região Sul do Brasil. **Raega: O Espaço Geográfico em Análise**, v. 38, p. 107-145, dez. 2016.

FRANCIS, C. *et al.* Agroecology: the ecology of food systems. **Journal of Sustainable Agriculture**, v. 22, n. 3, p. 99-118, 2003.

GALVÃO, A. C.; BRANDÃO, C. A. Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. *In*: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional.** Rio Claro: Unesp, 2003. p. 187-205.

GLIESSMAN, S. R. (Ed.). Agroecology: researching the ecological basis for sustainable agriculture. **Ecological Studies**, v. 78, p. 3-10, 1990.

GOLDIN, I.; REZENDE, G. C. **A agricultura brasileira na década de 80: crescimento numa economia em crise.** Rio de Janeiro: Ipea, 1993.

IFOAM – INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ORGANIC AGRICULTURE MOVEMENTS. 2016. **The Organic Guarantee System of Ifoam** Disponível em: <<http://www.ifoam.bio/en/organic-guarantee-system-ifoam-organics-international>>. Acesso em: 25 out. 2016.

ISAAA – INTERNATIONAL SERVICE FOR THE ACQUISITION OF AGRI-BIOTECH APPLICATIONS. **ISAAA annual report: 2016.** 2016. Disponível em: <http://www.isaaa.org/resources/publications/annualreport/2016/pdf/ISAAA-Aannual_Report-2016.pdf>.

MALUF, R. S.; REIS, M. C. Conceitos e Princípios de Segurança Alimentar e Nutricional. *In*: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. (Org.). **Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. p.15-42, 2013.

MATTOS, L. **Decisões sobre usos da terra e dos recursos naturais na agricultura familiar amazônica: o caso do Proambiente.** 2010. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea.** São Paulo: Unesp, 2008.

MÜLLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos.** 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

PETERS, B. Guy. Managing horizontal government: the politics of coordination. **Public Administration**, v. 76, n. 2, p. 295-311, 2002.

REPETTO, F. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. *In*: REPETTO, F.; CONTRERAS, C.; MANUEL, E. (Ed.). **La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina**. Guatemala: Magna Terra Editores, 2005. cap. 1, p. 39-100.

RICARDIO, L. A modernização conservadora da agricultura brasileira, agricultura familiar, agroecologia e pluriatividade: diferentes óticas de entendimento e de construção do espaço rural brasileiro. **Cuadernos de Desarrollo Rural**, v. 8, n. 67, p. 231-249, 2011.

ROSA, A. V. **Agricultura e meio ambiente**. São Paulo: Moderna, 1998.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **A Sustentabilidade ambiental da agropecuária brasileira: impactos, políticas públicas e desafios**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1782).

SCHMITT, C. J.; GRISA, C. Agroecologia, mercados e políticas públicas: uma análise a partir dos instrumentos de ação governamental. *In*: NIERDELE, P. A.; ALMEIDA, L.; VEZZANI, F. M. (Org.). **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura**. Curitiba: Kairós, 2013. p. 215-266.

SILIPRANDI, E. Mulheres agricultoras e a construção dos movimentos agroecológicos no Brasil. *In*: NEVES, D. P.; MEDEIROS, L. S. **Mulheres camponesas: trabalho produtivo e engajamentos políticos**. Niterói: Alternativa, 2013. p. 329-343.

SILVA, J. G. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. 192 p.

SOSA, B. M. *et al.* **Revolução agroecológica: o movimento de camponês a camponês da Anap em Cuba**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Órgãos do governo representados na Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo) e/ou Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo)

Órgão do governo	Instância
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, vinculado à Casa Civil)	Ciapo e Cnapo
Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR) (Secretaria de Governo – SeGov)	Ciapo e Cnapo
Ministério da Fazenda (MF)	Ciapo
Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa)	Ciapo e Cnapo
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Ciapo e Cnapo
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA)	Ciapo e Cnapo
Ministério da Educação (MEC)	Ciapo e Cnapo
Ministério da Saúde (MS)	Ciapo e Cnapo
Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI) (Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC)	Ciapo e Cnapo
Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) (Secretaria de Aquicultura de Pesca – vinculado ao Mapa)	Ciapo e Cnapo
Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)	Cnapo
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)	Cnapo
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	Cnapo
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Cnapo
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	Cnapo

Elaboração dos autores.

Obs.: O nome atual do órgão e a sua vinculação são apresentados entre parênteses.

APÊNDICE B

QUADRO B.1

Organizações que representam a sociedade civil na Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo)

Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf)
Rede de Assistência Técnica Rural das Organizações não Governamentais do Nordeste (Rede Ater Nordeste)
Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)
AS-PTA – Agricultura Familiar e Agroecologia ¹
Associação Brasileira de Agroecologia (ABA)
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)
União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes)
Rede Ecovida de Agroecologia
Fórum Brasileiro de Sistemas Participativos de Garantia e Organizações de Controle Social (FBSPG)
Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA)
Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE)
Câmara Temática de Agricultura Orgânica (CTAO)
Subcomissão Temática de Produção Orgânica (STPOrg)
Movimento de Mulheres Camponesas do Brasil (MMC)
Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB)
Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)
Conselho Nacional de Populações Extrativistas (CNS)
Rede Cerrado
Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Asbraer)
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)
Associação Brasileira de Agricultura Familiar Orgânica, Agroecológica e Agroextrativista (Abrabio)
Associação Brasileira de Orgânicos (Brasilbio)

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O nome Aspta originalmente era uma sigla que significava Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa. Depois, foi adotado o nome AS-PTA – Agricultura Familiar e Agroecologia.

APÊNDICE C

ROTEIRO DE ENTREVISTA – CNAPO¹

Entrevista:

Data:/...../2015

Entrevistador:
Entrevistado:
Instituição do entrevistado:

Pergunta 1

Do ponto de vista de sua instituição, quais foram os principais acertos e erros na concepção e elaboração do Planapo [Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica]?

Pergunta 2

Do ponto de vista de sua instituição, aponte quais são as três prioridades relativas ao fortalecimento da produção.

Pergunta 3

Do ponto de vista de sua instituição, aponte quais são as três prioridades relativas ao fortalecimento da comercialização.

Pergunta 4

Quais são os principais acertos na execução do Planapo?

Pergunta 5

Quais são as principais dificuldades/problemas/desafios na execução do Planapo?

Pergunta 6

Do ponto de vista de sua instituição, quem (quais) são os principais sujeitos do Planapo?

Pergunta 7

Como a sua instituição avalia a percepção desses sujeitos sobre o Planapo?

1. Roteiro de entrevista gravada aplicada aos representantes das instituições da sociedade civil na Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo).

Pergunta 8

Quais são as expectativas de sua instituição com relação à estruturação da segunda fase do Planapo, dentro do PPA [Plano Plurianual] 2016-2019?

Pergunta 9

Você tem mais alguma observação sobre o assunto que ache importante dizer?

Agradecemos a sua participação na pesquisa!

APÊNDICE D

ROTEIRO DE ENTREVISTA – CIAPO E/OU CNAPO¹

Entrevista:

Data:/...../2015

Entrevistador:
Entrevistado:
Instituição do entrevistado:

Pergunta 1

Qual a importância da sua instituição para o Planapo [Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica] (em relação aos objetivos e metas)?

Pergunta 2

Qual a importância do Planapo dentro da sua instituição (em relação às prioridades da instituição, onde o plano se situa dentro do Ministério, secretaria, diretoria, coordenadoria)?

Pergunta 3

Quais são as principais iniciativas desenvolvidas por sua instituição dentro do Planapo? Justifique.

Pergunta 4

Do ponto de vista de sua instituição, quais foram os principais acertos e erros na concepção e elaboração do Planapo?

Pergunta 5

Do ponto de vista de sua instituição, aponte quais são as três prioridades relativas ao fortalecimento da produção.

1. Roteiro de entrevista gravada aplicada aos representantes dos órgãos do governo na Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo) e/ou Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo).

Pergunta 6

Do ponto de vista de sua instituição, aponte quais são as três prioridades relativas ao fortalecimento da comercialização.

Pergunta 7

Quais são os principais acertos na execução do Planapo?

Pergunta 8

Quais são as principais dificuldades/problemas/desafios na execução do Planapo?

Pergunta 9

Quais são as expectativas de sua instituição com relação à estruturação da segunda fase do Planapo, dentro do PPA [Plano Plurianual] 2016-2019?

Pergunta 10

Você tem mais alguma observação sobre o assunto que ache importante dizer?

Agradecemos a sua participação na pesquisa!

APÊNDICE E

ROTEIRO DE ENTREVISTA – PNAPO E PLANAPO 2013-2015¹

Entrevista:

Data:/...../2015

Entrevistador:
Entrevistado:
Instituição atual do entrevistado:
Trajetória institucional do entrevistado:

Pergunta 1

Qual foi a conjuntura política que levou à concepção da Pnapo?

Pergunta 2

Resgate o processo histórico de construção do Planapo e o papel da sua instituição no processo?

Pergunta 3

Você tem mais alguma observação sobre o assunto que ache importante dizer?

Agradecemos a sua participação na pesquisa!

1. Roteiro de entrevista gravada aplicada aos representantes do governo que participaram do processo de criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) e do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) 2013-2015.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Nogueira Duarte

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

Madjory de Almeida Pereira (estagiária)

Editoração

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Gláucia Soares Nascimento (estagiária)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant’ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

