

Martins, Jéssica Maiara Rodrigues; Sambuichi, Regina Helena Rosa

Working Paper

Programa Ecoforte e o fortalecimento das redes de agroecologia: Demandas e possibilidades

Texto para Discussão, No. 2455

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Martins, Jéssica Maiara Rodrigues; Sambuichi, Regina Helena Rosa (2019) : Programa Ecoforte e o fortalecimento das redes de agroecologia: Demandas e possibilidades, Texto para Discussão, No. 2455, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/211404>

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**

2455

**PROGRAMA ECOFORTE E
O FORTALECIMENTO DAS REDES
DE AGROECOLOGIA: DEMANDAS
E POSSIBILIDADES**

**Jéssica Maiara Rodrigues Martins
Regina Helena Rosa Sambuichi**



PROGRAMA ECOFORTE E O FORTALECIMENTO DAS REDES DE AGROECOLOGIA: DEMANDAS E POSSIBILIDADES¹

Jéssica Maiara Rodrigues Martins²
Regina Helena Rosa Sambuichi³

-
1. Este texto é parte do trabalho apresentado por Jéssica Maiara Rodrigues Martins para a obtenção do título de especialista em planejamento e estratégias de desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).
 2. Analista técnica de políticas sociais da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAF/Mapa) (antiga Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD).
 3. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes



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

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

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

Constantino Cronemberger Mendes

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Pinheiro Fiori

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

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

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

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 publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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 da Economia.

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

JEL: Q15 ; Q18.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 REFERENCIAL TEÓRICO	9
3 METODOLOGIA	24
4 PROGRAMA ECOFORTE E AS DEMANDAS DA SOCIEDADE	27
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS	53
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA: PROGRAMA ECOFORTE E O FORTALECIMENTO DAS REDES DE AGROECOLOGIA	55
APÊNDICE B – AGRUPAMENTO DE SUBCATEGORIAS	57
APÊNDICE C	71
APÊNDICE D	74

SINOPSE

O programa Ecoforte foi criado no âmbito da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), com o objetivo de fortalecer as redes de agroecologia no Brasil. Esta pesquisa buscou compreender como as expectativas e demandas da sociedade civil para apoio e fortalecimento das redes de agroecologia nos territórios foram internalizadas na primeira edição do Ecoforte-redes. Para tanto, foi feita uma pesquisa qualitativa, baseada na realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave e análise documental. Os resultados apontam que, apesar do volume de recursos abaixo do previsto e outros problemas burocráticos, o programa conseguiu abranger um amplo conjunto de características apontadas pela sociedade civil como relevantes para o fortalecimento das redes, como o financiamento de atividades voltadas à mobilização e dinâmica das redes, a priorização a atividades de formação e assistência técnica, e o apoio à diversidade, incluindo entidades representativas de povos e comunidades tradicionais, além de grupos formados por mulheres ou jovens. Na opinião dos entrevistados, a ampliação e a continuidade do programa foram consideradas fundamentais, tanto para o fortalecimento de um número maior de redes, quanto para o fortalecimento da própria PNAPO.

Palavras-chave: redes de agroecologia; agroecologia; programa Ecoforte; desenvolvimento rural sustentável.

ABSTRACT

The Ecoforte Program was created under the National Policy on Agroecology and Organic Production (PNAPO) with the objective of strengthening agroecology networks in Brazil. This research sought to understand how the expectations and demands of civil society to support and strengthen agroecology networks in the territories were internalized in the first edition of the Ecoforte-Redes Program. Therefore, qualitative research was done, with documental analysis and semi-structured interviews with key actors. The results show that Ecoforte was able to cover a wide range of characteristics identified by civil society as relevant to the strengthening of networks, such as funding for mobilization activities and the dynamics of the networks, the prioritization of training and technical assistance activities and support for projects that value diversity, including representative entities of traditional peoples and communities, as well as groups of women and youth. In the opinion of the interviewees, the extension and continuity of the Program were

considered fundamental, both for the strengthening of a greater number of networks and for the strengthening of PNAPPO itself.

Keywords: agroecology networks; agroecology; Ecoforte program; sustainable rural development.

1 INTRODUÇÃO

Os estudos que procuram ir além da visão pragmática de desenvolvimento como mero crescimento econômico perpassam a questão da sustentabilidade, acrescentando as variáveis sociais e ambientais à discussão e lembrando a centralidade do papel do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável por meio de políticas públicas voltadas a esse objetivo. Entre as políticas públicas brasileiras focadas em ações que visam a contribuir para o desenvolvimento sustentável do país, destaca-se a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), instituída pelo Decreto Federal nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, resultante de longa trajetória de mobilização dos movimentos sociais do campo e das florestas, com destaque para os movimentos de mulheres camponesas, organizados na Marcha das Margaridas.

A PNAPO possui como diretrizes principais: *i)* a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional; *ii)* o uso sustentável dos recursos naturais; *iii)* a conservação dos ecossistemas naturais; *iv)* a promoção de sistemas justos de produção, comercialização e consumo de alimentos; *v)* a valorização da agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade; *vi)* a promoção da participação da juventude rural na produção de base agroecológica; e *vii)* a redução das desigualdades de gênero. O principal instrumento para operacionalização da PNAPO trata-se do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), lançado em outubro de 2013, que, por sua vez, contou com ampla participação de representantes da sociedade civil em seu processo de elaboração. Esse plano tem como principal função articular diversos órgãos governamentais em uma estratégia conjunta de promoção do desenvolvimento rural sustentável, reunindo diversas ações já existentes no governo federal, assim como possibilitando a construção de novas ações conjuntas e transversais (Sambuichi *et al.*, 2017a). Esta pesquisa tem como objeto de análise um dos principais programas criados no âmbito do Planapo: o programa Ecoforte. Trata-se de um programa que visa à ampliação e ao fortalecimento das redes de agroecologia e produção orgânica no país por meio do apoio a projetos de redes, cooperativas e organizações socioprodutivas de agroecologia, extrativismo e produção orgânica. O programa foi criado a partir de uma demanda direta dos movimentos sociais do campo por ações específicas para o fortalecimento das redes territoriais agroecológicas, e teve início com a articulação entre diversos órgãos governamentais na busca de meios para viabilizar essa demanda. Essa mobilização

resultou em um Acordo de Cooperação Técnica (ACT/2013) firmado entre onze instituições,¹ o que deu origem ao programa.

O Ecoforte conta com recursos oriundos do Fundo Amazônia e do Fundo Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além de recursos da Fundação Banco do Brasil (FBB). A totalidade dos recursos é administrada pela FBB, que lança editais para seleção de projetos apoiados por meio de contratos firmados entre a fundação e as entidades proponentes. Os editais são elaborados em conjunto com o comitê gestor do programa, composto pelas instituições que assinaram o ACT supracitado, e em diálogo com a sociedade civil.

Ele é um programa que surgiu dentro do Planapo, tendo sido construído conjuntamente pelo governo e por representantes da sociedade civil, inspirado em outro programa também voltado ao fortalecimento de redes de cooperativas: o programa de apoio a redes de catadores (Fortalecimento do Associativismo e Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis – Cataforte), que financia redes de cooperativas de catadores e catadoras de materiais recicláveis. De acordo com Petersen *et al.* (2017, p. 10), o caráter inovador do Ecoforte se deve ao “entendimento de que a agroecologia é uma construção social movida pelas convergências e disputas entre agentes econômicos e sociopolíticos em espaços territoriais definidos”. Ou seja, a criação do programa Ecoforte no âmbito das políticas públicas que constituem o Planapo foi um importante passo rumo ao reconhecimento da importância das redes de agroecologia para o desenvolvimento das políticas públicas voltadas à promoção da transição agroecológica nos territórios. A primeira edição do programa Ecoforte teve início com o lançamento do Edital de Seleção Pública FBB/BNDES nº 2014/005 – redes Ecoforte, lançado em 2014 e vigente até o início de 2017.

Tendo em vista a importância das redes para o fortalecimento das políticas de fomento às práticas de produção agroecológica nos territórios, além da compreensão

1. Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV/PR), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – posteriormente Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead/CC/PR) e atual Secretaria da Agricultura Familiar e Cooperativismo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAF/Mapa) –, Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) – atual Ministério da Cidadania, Ministério da Agricultura (Mapa), Empresa Brasileiro de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Ministério do Trabalho (MTb), BNDES, Banco do Brasil (BB) e a FBB.

do papel central ocupado pelo Estado no fomento ao desenvolvimento sustentável e os limites de sua estrutura burocrática, orçamentária e jurídica, este *Texto para Discussão* busca compreender como as expectativas e demandas da sociedade civil para apoio e fortalecimento das redes de agroecologia nos territórios foram internalizadas na primeira edição do programa Ecoforte, por meio do edital Ecoforte-redes nº 2014/005 e respectivos projetos aprovados e recursos disponibilizados.

Além desta introdução, este texto apresenta mais outras quatro seções. A segunda traz o referencial teórico utilizado como base para a pesquisa, abordando o ciclo de formulação de políticas públicas, o papel do Estado no planejamento voltado ao desenvolvimento, além de conceitos de desenvolvimento com foco no desenvolvimento rural sustentável e, por fim, a questão do papel das redes agroecológicas para um desenvolvimento mais sustentável e de base agroecológica.

Na terceira seção, é descrita a metodologia utilizada para realização do trabalho, que consiste em uma pesquisa qualitativa, com análise documental e realização de entrevistas semiestruturadas junto a atores-chave da sociedade civil que acompanharam o processo de elaboração e implementação do programa. Os resultados são tratados ao longo da quarta seção, a qual foi subdividida em quatro subseções. A primeira subseção trata do histórico de surgimento do programa Ecoforte dentro do contexto do Planapo. Na segunda subseção, são abordados os principais pontos considerados fundamentais para o fortalecimento de redes de agroecologia, a partir da análise das entrevistas. Na terceira subseção, são apresentadas algumas críticas em relação ao desenho do edital, apontadas ao longo das entrevistas, assim como os resultados da análise dos projetos contemplados na primeira edição do programa. Na quarta subseção, são observados os pontos positivos do programa, referentes ao edital analisado, assim como sugestões para seu aperfeiçoamento, com base nas entrevistas realizadas. Por fim, a quinta seção traz as conclusões a partir da realização da pesquisa e um breve panorama sobre perspectivas de continuidade do programa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Formulação das políticas públicas

No que tange ao ciclo das políticas públicas, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 6) ressaltam que os diversos conceitos de políticas públicas procuram trazer a ideia de

que a formulação de políticas públicas (*policy-making*) consiste em um processo técnico-político que busca identificar e compatibilizar objetivos e instrumentos entre atores sociais sujeitos a restrições. Adotamos nesta pesquisa o conceito de políticas públicas elaborado por Jenkins (1978 *apud* Howlett, Ramesh e Perl, 2013, p. 8), explicitado a seguir.

Um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores.

Ou seja, a formulação de política pública consiste em um processo dinâmico que envolve uma série de decisões inter-relacionadas, as quais podem ser tomadas por diversos indivíduos, no interior do governo ou articulados com ele, e que depende da capacidade do governo para implementá-las. Isso impacta diretamente no tipo de ação que será tomada e quais instrumentos serão utilizados para alcançar os objetivos propostos (Howlett, Ramesh e Perl, 2013, p. 8-9).

O processo de elaboração da PNAPO contou com uma variedade de atores governamentais e não governamentais, com participação da sociedade civil, incluindo movimentos sociais,² organizações não governamentais (ONGs),³ além de conselhos de políticas públicas, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Esses atores, juntamente com outras instâncias governamentais, se articularam para a elaboração da política e posteriormente do Planapo, que consistiu no principal instrumento de viabilização da PNAPO, dentro das possibilidades de execução de cada órgão governamental participante (Sambuichi *et al.*, 2017b).

Pode-se afirmar ainda que a PNAPO contou com um contexto favorável para sua elaboração, em que o tema da produção orgânica entrou na agenda, abrindo espaço para a questão agroecológica e consequentemente ao debate de um modelo de desenvolvimento rural sustentável. A esse momento, Kingdon⁴ (1984 *apud* Howlett, Ramesh e Perl, 2013) chama de janela de oportunidade, ou janela política, que consiste no momento em que uma série de variáveis interagem entre si, contribuindo para que

2. Marcha das Margaridas, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), entre outros.

3. Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), entre outros.

4. Kingdon, J. W. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown, 1984.

um determinado problema entre para a agenda governamental e seja alvo de atenção do governo como um problema público. Essas variáveis são tratadas pelo autor como fluxos: *i)* o fluxo de problemas, referente à percepção de determinado problema como uma questão pública; *ii)* o fluxo da política pública, referente à existência de analistas e especialistas capazes de examinar o problema e propor soluções; e *iii)* o fluxo político, referente a fatores como sentimento nacional, pressão por grupos de interesse, mandatos administrativos específicos etc. Para Kingdon, eles possuem dinâmicas e trajetórias independentes entre si. Quando estas se cruzam em determinado momento, abre-se uma janela de oportunidade, momento em que os atores-chave, no processo político em questão, poderão interagir em prol do acolhimento de suas demandas (Howlett, Ramesh e Perl, 2013, p. 8-9).

No que tange à elaboração da PNAPO, verifica-se a confluência dos referidos fluxos, considerando-se os fatores a seguir.

- 1) Fluxo de problemas: desde a década de 1980, diversos setores da sociedade e principalmente da Academia chamavam a atenção para os efeitos negativos gerados pela adoção dos pacotes tecnológicos adotados a partir da chamada Revolução Verde,⁵ gerando impactos nefastos ao meio ambiente e à saúde dos trabalhadores e trabalhadoras do campo, principalmente com o aumento expressivo no uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos. Desde esse período, inicia-se “um movimento de contestação à forma como a modernização da agricultura vinha sendo conduzida no Brasil” e às “interpretações hegemônicas sobre o desenvolvimento rural” (Moura, 2017, p. 27), dando espaço à defesa da chamada agricultura alternativa, que posteriormente, em convergência com os princípios da ecologia, ficou conhecida como agricultura agroecológica. Além disso, a luta pela reforma agrária feita pelos movimentos do campo, iniciada na década de 1970, com apoio das então comunidades eclesiais de base e pastorais da terra, também já traziam a problemática da valorização do pequeno produtor e da agricultura familiar, como problema a ser tratado dentro de um projeto de desenvolvimento rural para o país, diferentemente do modelo adotado e vigente. Vale também destacar “as fortes mobilizações da década de 1980 contra os agrotóxicos, que envolveram lideranças importantes dos agrônomos

5. “Modelo de produção difundido após o término da Segunda Guerra Mundial com o objetivo de aumentar a produção e a produtividade da agricultura mediante o uso intensivo do solo via mecanização, irrigação, aplicação de agroquímicos (fertilizantes e agrotóxicos) e sementes melhoradas de alto rendimento” (Cardona *et al.*, 2016, p. 109).

e que culminaram na aprovação da lei de agrotóxicos em 1989” (Monteiro e Londres, 2017, p. 56). Sendo assim, o problema já estava posto por diversos setores da sociedade como um problema ambiental, social e de saúde pública, cuja solução depende da adoção de um conjunto de práticas, assim como de um novo modelo de desenvolvimento rural para o país.

- 2) Fluxo de política pública: os mais diversos atores de amplos setores da sociedade já discutiam as possíveis soluções para a adoção de um modelo de desenvolvimento rural mais sustentável, seja em setores acadêmicos, como a Associação Brasileira de Agroecologia, composta por professores e professoras, estudantes, pesquisadores e pesquisadoras e demais profissionais das mais diversas áreas de conhecimentos, dedicados à construção do saber agroecológico; seja nos movimentos sociais, movimentos de trabalhadoras e trabalhadores do campo, movimentos de mulheres, movimentos dos povos e comunidades tradicionais, redes de agroecologia etc.; e no próprio governo, principalmente alguns ministérios, como o MMA, responsável pela coordenação do Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA),⁶ o Mapa, que coordenava, por meio de alguns atores-chave, a temática da produção orgânica no governo federal, e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), principal responsável pelas políticas de fomento à agricultura familiar à época.
- 3) Fluxo político: o contexto político em que a PNAPO e o Planapo começaram a ser elaborados – em 2011 e 2012, respectivamente – mostrava-se favorável para a construção de uma política pública mais participativa, que atendesse a demandas de setores mais marginalizados da sociedade, por uma série de fatores. Isso se deu pelo contexto de maior abertura política do governo federal à participação e às reivindicações dos movimentos sociais, aprofundado a partir de 2004 e com continuidade até 2015, principalmente por meio da figura do ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República de 2011 a 2015. Ele desempenhou um papel fundamental na articulação dos atores para viabilizar a elaboração da PNAPO e de seus instrumentos e espaços de gestão, assim como a ampla participação social em todo esse processo, como será demonstrado adiante.

No que concerne ao processo de elaboração da política pública, portanto, a PNAPO contou com a articulação de diversos atores-chave, governamentais e não governamentais, que se utilizaram das instâncias e de instrumentos disponíveis para

6. “O PDA foi um importante promotor do desenvolvimento de iniciativas orientadas pelos princípios da agroecologia como, por exemplo, os sistemas agroflorestais (SAF), o manejo conservacionista das florestas e a comercialização dos produtos do extrativismo” (Monteiro e Londres, 2017, p. 63).

a elaboração de uma política que fosse capaz de contribuir para o alcance do objetivo de adoção de um modelo de desenvolvimento rural sustentável, com base na produção agroecológica e orgânica (Sambuichi *et al.*, 2017b).

2.2 Estado como planejador do desenvolvimento

No que tange à questão do planejamento, ressaltamos aqui algumas características inerentes a um bom planejamento, levantadas por Cardoso Júnior (2009), quando trata sobre o papel do Estado na indução do desenvolvimento nacional por meio do planejamento público governamental. Primeiramente, o autor apresenta o binômio planejamento-engajamento como característica essencial ao planejamento governamental, ressaltando que “a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção”, ou seja, “de participação direta e envolvimento prático de (sempre que possível) todos os atores pertencentes à arena em questão” (Cardoso Júnior, 2009). Em seguida, o autor apresenta o binômio articulação-coordenação, chamando a atenção para o fato de que qualquer atividade de planejamento referente a novas funções que devem ser assumidas pelo governo carrega consigo uma dose de esforço considerável na articulação institucional, além de coordenação geral das ações (*op. cit.*). Vale ressaltar que o Planapo consiste em um plano ousado, que articula programas e políticas de mais de quatorze órgãos governamentais, exigindo um esforço considerável, contando, dessa forma, com duas instâncias de gestão, na tentativa de garantir essa articulação e coordenação entre instâncias governamentais, por meio da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO) e entre governo e sociedade civil (via CNAPO). Além disso, essas instâncias fazem o controle e acompanhamento do plano, garantindo que os atores-chave da política participem ativamente de sua gestão (Sambuichi *et al.*, 2017a).

O terceiro binômio listado pelo autor é o prospectivo-propositivo, ressaltando a importância de prever e construir cenários além de propor ações de inovação, para compor as atividades de planejamento público na atualidade. Por fim, o quarto binômio é estratégias–trajetórias, trazendo à função do planejamento o sentido de “poder ser”, possibilitando anunciar “potencialidades implícitas e explícitas”, ou seja, “as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento” (Sambuichi *et al.*, 2017b). Nesse sentido, vale retomar a questão do papel do Estado como principal ator capaz de lidar com a integralidade do conceito de desenvolvimento.

O debate e o enfrentamento de todas as questões aqui enunciadas seguramente requer a participação e o engajamento dos mais variados segmentos da sociedade brasileira, aí incluídos os setores produtivos e os movimentos organizados da sociedade civil. É essencial, contudo, reconhecer que o Estado brasileiro desempenha um papel essencial e indelegável como forma institucional ativa no processo de desenvolvimento do país (Cardoso Júnior, 2009).

Nesse mesmo sentido, Garcia (2015) chama a atenção para a questão da visão mais ampla do Estado quando do planejamento de políticas públicas que visem ao desenvolvimento nacional, ressaltando sua capacidade de articulação dos mais diversos atores e interesses.

Fica também sugerido pelas histórias nacionais bem-sucedidas que esse projeto nacional de desenvolvimento somente empolga a nacionalidade quando partindo de uma visão de futuro ofertada pelo *Estado, único ator capaz de uma formulação global, integradora das múltiplas dimensões da vida, que contemple o interesse geral e que pode negociar interesses particulares, articulando-os em um jogo de soma positiva, temporalmente alongado*. Atores singulares conseguem, mesmo quando solidários aos setores subalternos e possuidores de alguma visão nacional, formular projetos de país com viés fortemente interessado e com perspectiva estreita de prazo (Garcia, 2015 p.190, grifo nosso).

Ouseja, frente à capacidade do Estado como principal arena de disputa e articulação dos mais diversos grupos, setores isolados, por mais solidários e comprometidos que sejam, ainda possuem uma capacidade limitada de integração das múltiplas dimensões da vida, além de uma perspectiva temporal mais restrita.

O Estado, portanto, desempenha um papel fundamental de indução do desenvolvimento nacional por meio do planejamento público governamental, pois possui uma visão mais ampla quanto ao próprio conceito de desenvolvimento e suas implicações, assumindo papel decisivo na “condução de estratégias virtuosas de desenvolvimento” (Cardoso Júnior, 2009). Nesse sentido, Sachs (2009) chama a atenção para o fato de que é o Estado que consegue garantir componentes fundamentais no planejamento do desenvolvimento, que o mercado não é capaz de garantir, como a inclusão social e a proteção ambiental. Sobre esse aspecto, Cardoso Júnior (2009) também chama a atenção para o fato de que muito se tratou de desenvolvimento como crescimento econômico, perspectiva que teve seu auge na década de 1970. Essa visão trazia consigo a crença de que o progresso técnico e o aumento da produtividade seriam suficientes para gerar o desenvolvimento. Contudo, o autor ressalta que, com o passar

dos anos, ficou evidente que o intenso processo de industrialização por si só não foi capaz de avançar em “processos socialmente includentes, capazes de eliminar a pobreza estrutural e combater as desigualdades” (Cardoso Júnior, 2009). Isso porque as forças do mercado, por si só, não têm capacidade de lidar com toda a multiplicidade de dimensões do desenvolvimento de uma forma justa e equilibrada, de tal modo que possa levar “economias capitalistas a situações socialmente ótimas de emprego, geração e distribuição de renda” (*op. cit.*). Além disso, em um contexto como o brasileiro, que enfrenta problemas sociais e estruturais de diversas formas, além de sérios problemas relacionados à degradação ambiental, somente com um manejo eficiente de políticas públicas que possibilitem o pleno emprego dos fatores produtivos e articule os diversos atores sociais “em torno de projetos de desenvolvimento includentes, sustentáveis e soberanos” será capaz de gerar respostas a essas demandas, o que só pode ser feito a contento pelo Estado (*op. cit.*).

Dessa forma, no processo de planejamento de políticas voltadas ao desenvolvimento do país, o Estado é o ator capaz de desenvolver ações mais abrangentes, que visam tanto ao desenvolvimento econômico quanto à sustentabilidade dos sistemas ambientais e à proteção social, mesmo que sob influência de um amplo e complexo conjunto de atores. Essa competência está atrelada, portanto, à capacidade de identificar e garantir no processo de planejamento, as várias dimensões do conceito de desenvolvimento.

2.3 Desenvolvimento: diversidade de conceitos

Furtado (1968),⁷ quando trata sobre a multidimensionalidade do conceito de desenvolvimento, ressalta a importância de levar em conta “o horizonte de aspirações da coletividade”, e classifica o desenvolvimento enquanto a “transformação das estruturas de uma sociedade, em função de objetivos que se propõem alcançar essa sociedade” (Furtado, 1968 *apud* Garcia, 2015, p. 189). Quanto às aspirações da sociedade brasileira no tocante ao desenvolvimento, Garcia (*idem, ibidem*, grifo nosso) chama atenção ao que se segue.

O desenvolvimento, como o que a sociedade brasileira está, difusamente, a reclamar, tem que se manifestar em *todas as dimensões relevantes da vida nacional: social; cultural; política; institucional;*

7. Furtado, C. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

econômica; financeira; científico-tecnológica; regional; comunitária; ambiental; administrativa etc. Tem que se espalhar por todo o território, rural, urbano, metropolitano. Tem que articular direcionadamente todos os poderes da República: o Executivo; o Legislativo; o Judiciário. Tem que envolver virtuosa e integradamente todas as instâncias federativas: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Isto é o que revela, hoje, os países considerados desenvolvidos.

Ou seja, uma perspectiva limitada a uma única dimensão – seja ela econômica, social etc. – não é capaz de traduzir toda a multiplicidade de fatores e atores atrelados ao processo de desenvolvimento de um país. A questão da multiplicidade das dimensões do desenvolvimento foi ganhando destaque nas últimas duas décadas, principalmente com o avanço das discussões sobre a urgência da sustentabilidade ambiental nas conferências internacionais sobre o meio ambiente, o que posteriormente se ampliou para sustentabilidade econômica, social e ambiental. Quanto a esse aspecto, Cardoso Júnior (2009, grifo nosso) afirma que a sustentabilidade ambiental deve ser encarada como uma dimensão transversal e inseparável das dimensões social e econômica.

As políticas públicas devem dispensar especial atenção na criação de oportunidades para populações tradicionais e grupos socioambientalmente mais vulneráveis. O acesso à água potável e a condições sanitárias adequadas são ativos fundamentais na concepção de desenvolvimento que já se faz imperativa entre os povos do mundo. A conservação das bacias hidrográficas, portanto, deve ser compatibilizada com as atividades econômicas em geral e com os processos em curso de urbanização no mundo. A gestão dos biomas, da biodiversidade e da biotecnologia brasileira representa aspecto econômico e político essencial ao desenvolvimento do país, motivo pelo qual este deve ser pensado a partir de uma realidade de recursos naturais exauríveis. As mudanças climáticas e o fenômeno do aquecimento global devem receber atenção especial e tratamento prospectivo para que se conheçam seus efeitos sobre os biomas e sobre a própria humanidade, e para que se formulem políticas preventivas em tempo hábil.

Toda essa problemática ligada à questão de segurança hídrica e preservação da biodiversidade paralela à potencialidade de utilização desses recursos para o desenvolvimento do país, principalmente no que tange à biotecnologia e ao patrimônio genético, exige um novo modelo de desenvolvimento capaz de conduzir o uso estratégico e sustentável desses recursos, tendo em vista sua finitude, atentando para as injustiças sociais e respeitando os direitos dos povos e comunidades tradicionais. Com isso, a formulação de políticas que visem ao desenvolvimento deve enfrentar as questões ambiental, social e econômica como variáveis transversais e interdependentes no atual contexto histórico.

Ainda sobre a questão da sustentabilidade, Garcia (2015) chama a atenção para o perigo da inexistência de um zoneamento agroecológico-econômico que oriente a expansão das atividades agropecuárias no Brasil, o que compromete a sustentabilidade dos biomas nacionais, destruindo uma das principais fontes de riquezas do país: sua biodiversidade. De acordo com o autor, ela deve ser encarada como um grande trunfo na direção de um projeto nacional de desenvolvimento, desde que sustentável tanto ambiental quanto socialmente.

As forças do mercado, no seu imediatismo e voracidade, são incapazes de adotar, de modo próprio, perspectiva multidimensional, ecológica, de longo prazo. Somente entendem os recursos da natureza como fonte de lucros, nunca como um espaço de valorização da vida, do conhecimento, de oportunidades para gerações vindouras. Ao Estado cabe disciplinar o manejo de recursos estratégicos, a ocupação ordenada do território, a incorporação programada da fronteira de recursos. E isso não está sendo feito. A avidez bioenergética do agronegócio e dos grandes grupos econômicos internacionais está sendo avaliada por alguns como sendo uma oportunidade. Não o é. Ao contrário, é uma ameaça que pode por o nosso futuro em causa (Garcia, 2015, p. 223).

Existe, portanto, uma forte disputa de valores e interesses no campo das discussões sobre o papel da biodiversidade no desenvolvimento do país. Isso ocorre principalmente no que se refere ao valor e à importância da preservação e uso consciente desses recursos, vistos, de um lado, como recursos estratégicos cujos uso e aproveitamento devem se dar de forma sustentável e que valorizem as populações e os conhecimentos locais. De outro, esses recursos são vistos como fonte de lucros e oportunidade de rentabilidade imediata, sem atentar para as amplas consequências da provável escassez desses recursos.

Autores como Sachs (2009) aprofundaram essa discussão e trabalharam o conceito de desenvolvimento sustentável, partindo da ideia de que é possível conciliar desenvolvimento e proteção ambiental, numa perspectiva multidimensional. Sachs (1981 *apud* Vargas, Aranda e Radowsky, 2016, p. 104) conjuga o que denomina como cinco dimensões da sustentabilidade: “a economia do crescimento, o social distributivo, o cultural como pertença local, o ambiental para preservação e a especialidade do local”.⁸ Trata-se de dimensões que estão interligadas, e o impacto em uma gera,

8. Sachs, I. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1981.

consequentemente, impacto nas demais. Vale ressaltar que o autor chama a atenção para a importância da valorização do conhecimento local, pois é nesse nível que estão as respostas para os desafios globais impostos para a esfera ambiental e social e, com isso, resalta a importância do principal ator nessa categoria: os camponeses ou pequenos produtores. De acordo com o autor, são eles que realizam os serviços ambientais essenciais, além de serem “guardiães das paisagens e gerentes dos recursos de que dependem nossa existência – solos, águas, florestas e, por extensão, climas” (Sachs, 2009, p. 340).

Isso nos remete a outro importante conceito: o desenvolvimento rural sustentável. Para melhor compreender esse ponto de vista, Cardona *et al.* (2016) trabalham a diferenciação entre desenvolvimento agrícola, agrário e rural. O desenvolvimento agrícola está vinculado principalmente “à base material de produção agropecuária”, marcado pela “intensificação tecnológica como parte de uma estratégia que visava ao aumento da produtividade e à elevação da renda dos produtores” (*op. cit.*, p. 109). Em suma, trata-se dos preceitos da Revolução Verde, com difusão de um pacote tecnológico baseado no uso intensivo do solo, utilização de agroquímicos e sementes modificadas. As transformações resultantes desse processo trouxeram resultados favoráveis para os grandes produtores das elites agrárias e agroindustriais, e penosos para os trabalhadores rurais (*idem, ibidem*). Já o desenvolvimento agrário está vinculado às transformações mais gerais “das relações sociais de trabalho e propriedade no espaço rural”, assentando-se na “análise da vida social rural e na sua evolução histórica associada às demais mudanças na sociedade envolvente” (*op. cit.*, p. 110-111). Este último conceito está, portanto, mais associado às lutas do campo e às relações sociais relacionadas tanto à ocupação e à propriedade da terra quanto às relações de trabalho e produção estabelecidas no meio rural.

O conceito de desenvolvimento rural, por sua vez, engloba essas duas questões e vai além, pois “trata de um conjunto de ações sistemáticas e inter-relacionadas, empenhadas em produzir mudanças sociais” (Cardona *et al.*, 2016, p. 111). De acordo com os autores, ao final da década de 1970, começou-se a perceber que a política modernizante difundida pela Revolução Verde não foi efetiva no tocante à redução da pobreza no campo, por exemplo, gerando resultados “quase que exclusivamente para as elites agrárias, agrícolas e agroindustriais, em detrimento dos trabalhadores

rurais” (Delgado, 2009 *apud* Cardona *et al.*, 2016, p. 112),⁹ além de todo o impacto ambiental gerado a partir do uso excessivo de “insumos industriais e, em muitos casos, com técnicas inadequadas para as condições biofísicas dos ecossistemas locais” (Leff, 2000 *apud* Cardona *et al.*, 2016, p. 112).¹⁰

*Tais constatações conduziram a que fossem incorporadas ao “desenvolvimento rural” outras dimensões, não propriamente agrícolas – entre as quais questões relacionadas à sustentabilidade e ao meio ambiente – dando origem às noções de desenvolvimento sustentável e desenvolvimento rural sustentável. O componente “sustentável” da expressão refere-se exclusivamente ao plano ambiental, indicando ser necessário que as estratégias de desenvolvimento rural incorporem uma compreensão adequada das chamadas “dimensões ambientais”. Já o desenvolvimento rural sustentável significaria uma integração da nova dimensão ambiental com as outras dimensões – produtivas, sociais, culturais e econômicas – do desenvolvimento rural (Cardona *et al.*, 2016, p. 112, grifo nosso).*

Desse modo, amplia-se o leque de fatores atrelados ao conceito de desenvolvimento rural, trazendo consigo outras dimensões, sejam elas ambientais, sociais, econômicas, culturais etc.

Outro entendimento que corrobora essa visão multidimensional do desenvolvimento é a função social da terra, conceito criado ainda na década de 1960 e que engloba as dimensões econômica, social, trabalhista e ambiental referente a ocupação e uso da terra. Esse é um princípio que rege o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), que em seu artigo segundo dispõe que:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;

9. Delgado, N. G. *Papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional*. Brasília: IICA, MDA, 2009.

10. Leff, E. *Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Blumenau: Ed. da FURB, 2000.

c) assegura a conservação dos recursos naturais;

d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem (Brasil, 1964).

Esse princípio foi incorporado à Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que em seu art. 170 elenca a propriedade e sua função social dentre os princípios gerais da atividade econômica, conforme trecho a seguir.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I – soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade (Brasil, 1988).

Além disso, a função social da terra é tratada ainda no terceiro capítulo da CF/1988, referente à Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, em seus arts. 184 e 186, nos quais é abordada a questão da competência da União quanto à desapropriação de terras para fins de reforma agrária, reafirmando a compreensão de função social trazida pelo Estatuto da Terra.

Observa-se, portanto, que o conceito da função social da terra traz consigo essa perspectiva ampliada de desenvolvimento, principalmente no que tange ao desenvolvimento rural, englobando não apenas o uso e propriedade do solo mas também a importância da preservação ambiental, das relações justas de trabalho e do bem-estar dos trabalhadores. Trata-se, no entanto, de um princípio tradicionalmente desrespeitado no Estado brasileiro, evidenciando, de acordo com Elias (2006), as desigualdades espaciais resultantes de diferentes processos de produção do espaço pelos poderes hegemônicos, mais ou menos globalizados.

Ressalta-se, então, que o desenvolvimento rural sustentável traz consigo um conjunto complexo de preocupações, como uso e propriedade da terra; relações sociais

e trabalhistas mais justas; preservação ambiental e uso sustentável dos recursos naturais; respeito às diferentes culturas e etnias; entre outras. É em busca dessa perspectiva ampliada que as redes e os movimentos agroecológicos se organizam em defesa de um novo projeto de desenvolvimento para o país.

2.4 Desenvolvimento rural sustentável com base na agroecologia

De acordo com Assis (2006), a busca por preceitos conhecidos como agroecológicos surgiu da necessidade dos pequenos agricultores em encontrar alternativas mais acessíveis para a melhoria de seus sistemas produtivos, uma vez que o pacote tecnológico da Revolução Verde exigia investimentos relativamente elevados para sua aquisição, o que excluía, do ponto de vista prático, esses pequenos produtores.

A agroecologia surge, primeiramente, como uma ciência, na década de 1970, como uma base teórica para os movimentos de agricultura não convencional. Esses movimentos surgiram pelo mundo e também no Brasil em busca de uma agricultura alternativa à convencional, “contrapondo-se ao uso abusivo de insumos agrícolas industrializados, da dissipação do conhecimento tradicional e da deterioração da base social de produção de alimentos”, rompendo assim com a monocultura e buscando o redesenho dos sistemas de produção, prezando pelas interações ecológicas para a produção agrícola (Assis, 2006, p. 77). De acordo com Charão-Marques, Schimitt e Oliveira (2017):

a agroecologia emerge no Brasil enquanto uma disciplina científica, um movimento e uma prática social (Wezel *et al.*, 2009) como expressão de um conjunto heterogêneo de dinâmicas sociais, ambientadas em distintos contextos, cuja emergência só pode ser compreendida em função do entrelaçamento, no tempo e no espaço, de distintas formas de ativismo político e práticas socialmente situadas, articuladas em diferentes escalas (Charão-Marques, Schimitt e Oliveira, 2017, p. 17).

Portanto, a agroecologia preza pela diversificação na produção agrícola e traz consigo uma perspectiva ampla de sustentabilidade. Sendo assim, conforme ressalta Assis (2006), ao buscar a autorregulação dos agroecossistemas como principal forma de atingir a sustentabilidade, a agroecologia traz ênfase não apenas às questões ecológicas e agronômicas, como também às questões socioeconômicas referentes à atividade agrária, “resgatando o fato de que a agricultura, além de ser um processo ecológico, é um processo social”. Portanto, o desenvolvimento de tecnologias para o campo visando

o desenvolvimento rural deve ser pautado numa perspectiva onde a tecnologia atenda também às demandas sociais e econômicas deste meio (Assis, 2006, p. 77).

Compreendida a questão da importância de uma visão integrada de fatores sociais, culturais, ambientais, tecnológicos etc., outro fator importante para a perspectiva do desenvolvimento rural sustentável diz respeito à centralidade ocupada pelas ações locais e regionais. Nessa perspectiva de desenvolvimento rural, a base local e regional é de suma importância, uma vez que são nessas instâncias que se pode instituir um controle social legítimo, capaz de fortalecer a autonomia e articular os produtores locais (Assis, 2006). O autor também chama atenção para o fato de que cabe ao Estado desenvolver políticas públicas que fomentem a produção e promovam mercados à pequena produção, apoiando a organização autônoma de agricultores familiares, “público este que apresenta maior potencial de inserção em um processo de desenvolvimento rural sustentável que tenha como mote tecnológico práticas agroecológicas” (*op. cit.*, p. 78).

Identificando a importância do papel do Estado, mas compreendendo-o como um espaço de disputas, a sociedade civil, por meio de suas representações, conseguiu aproveitar o momento oportuno para estreitar relações e participar dos espaços de diálogo possíveis.

A partir de 2003, foram fortalecidos ou criados importantes espaços de diálogo entre governo federal e as organizações da sociedade civil, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), bem como se ampliaram as possibilidades de diálogo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que executava a maior parte das políticas voltadas para o público da agricultura familiar, e com o ministério criado para coordenar as ações do programa Fome Zero. As organizações da ANA passaram a priorizar em sua ação a participação ativa nesses espaços de diálogo, propondo aprimoramentos nas políticas e nos programas já existentes e a criação de novos instrumentos de políticas públicas para o campo (Monteiro e Londres, 2017, p. 67).

É a partir dessa perspectiva que se ressalta a importância do Programa Ecoforte, enquanto uma política pública que apoia a organização autônoma de agricultores familiares, por meio de apoio financeiro a projetos que visem ao fortalecimento de redes agroecológicas. Cabe-nos, no entanto, ainda, compreender o papel dessas redes na articulação dos agricultores familiares e, consequentemente, no desenvolvimento rural sustentável.

2.5 Redes sociotécnicas – redes agroecológicas

Segundo Emirbayer e Mische (1998 *apud* Charão-Marques, Schimitt e Oliveira, 2017, p. 21),¹¹ redes “são concebidas como campos relacionais que se constituem através de conjuntos múltiplos e entrelaçados de associações, que se desdobram no tempo”. Ou seja, as redes dizem respeito a inter-relações estabelecidas entre um conjunto de atores, que compartilham características ou interesses em comum, em um determinado território e espaço temporal, podendo resultar dessa interação processos coletivos de aprendizado, fortalecimento, articulação, entre outros.

No ramo da agroecologia, existe uma busca por compartilhamento de informações e conhecimentos a respeito de formas e soluções de manejo agroecológico dos sistemas de produção (Mendonça e Dal Soglio, 2011, p. 3), o que torna a abordagem de redes sociotécnicas mais adequadas quando se trata de redes agroecológicas.

As redes sociotécnicas são descritas por Hubert (1997 *apud* Sabourin e Teixeira, 2002, p. 29)¹² como “estruturas desenhadas pelas relações interpessoais múltiplas, que reúnem atores individuais e institucionais em âmbito regional ou local, em torno de objetos técnicos e objetivos comuns”, representando “poderosos exemplos de práticas institucionais catalisadoras”. Sendo assim, elas podem assumir diversas formas, como redes de comercialização e redes de proximidade, “como as de prestações de trabalho (mutirão, ajuda mútua, troca de diárias etc.)” (*op. cit.*, p. 28). Em suma, consistem em um “sistema de relações e de diálogo técnico no seio” de determinado grupo (*idem, ibidem*).

Charão-Marques, Schimitt e Oliveira (2017) afirmam que os processos ecológicos espacialmente articulados juntamente com as relações sociais estabelecidas são elementos cruciais na formação das redes de agroecologia. Portanto, não apenas as relações estabelecidas entre os atores nos territórios são importantes para o surgimento das redes, como a própria existência da rede contribui para a articulação dos territórios, a valorização dos recursos ali existentes e a construção de um modelo agroecológico de desenvolvimento local. Nesse mesmo sentido, ao destacar as experiências de expansão

11. Emirbayer, M.; Mische, A. *What is agency?* *American Journal of Sociology*, The University of Chicago. 103:4. p. 962-1023, 1998.

12. Hubert, B. *Appui à l'agriculture familiale: appuis institutionnels et initiatives locales*. Montpellier: INRA-SAD / CIRAD-SAR, 1997. 8 p.

de redes agroecológicas em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, as autoras chamam a atenção para o fundamental papel desempenhado por essas redes na reconfiguração de práticas produtivas no meio rural, trazendo a:

possibilidade de repensar o desenvolvimento rural, levando em consideração as multiplicidades expressas na diversidade de atores, práticas e configurações materiais que moldam e transformam arenas sociais e instituições. As redes envolvem indivíduos e organizações (e.g. agricultores, técnicos, cooperativas, sindicatos, unidades agroindustriais, órgãos de certificação etc.), e estamos considerando que, com o passar do tempo, cada vez mais entidades a têm composto. Em particular, as redes agroecológicas abrangem práticas interligadas de agricultura, comércio, processamento alimentar, organização, assistência técnica, experimentação e outras. Essas diferentes entidades e práticas não são organizadas de maneira hierárquica; ao invés, o entrelaçamento entre elas pode ser visto como plano. Assim, a expansão esperada da agroecologia está provavelmente muito mais relacionada à densificação de arranjos de práticas e a processos situados de criação de redes (Charão-Marques, Schmitt e Oliveira, 2017, p. 37).

Diante do exposto, verifica-se, portanto, que as redes agroecológicas desempenham um importante papel no fomento às práticas agroecológicas nos territórios, uma vez que aproximam os principais atores e instituições (sejam elas formais ou informais) interessados na absorção e disseminação das práticas e conhecimentos relacionados aos manejos agroecológicos, fortalecendo as práticas e os atores locais. Frente à multiplicidade de atores, técnicas e conhecimentos envolvidos na organização das redes, abre-se espaço para repensar o desenvolvimento rural, trazendo uma perspectiva mais sustentável para o desenvolvimento rural (Charão-Marques, Schmitt e Oliveira, 2017; Campos e Schmitt, 2017).

Uma vez compreendida a importância das redes agroecológicas, cabe então verificar que fatores possibilitam o fortalecimento dessas redes e como o planejamento governamental de políticas públicas, especificamente do programa Ecoforte-redes, foi capaz de dar respostas às demandas sociais em vista do fortalecimento e apoio a redes de agroecologia.

3 METODOLOGIA

A investigação que deu forma a este trabalho consistiu em uma pesquisa qualitativa, exploratória, baseada na análise documental e com realização de entrevistas semiestruturadas. Quanto aos seus procedimentos, a pesquisa se classifica tanto como

um estudo documental – examinando documentos referentes ao programa Ecoforte – quanto um estudo de caso,¹³ uma vez que procura aprofundar a análise referente a um programa específico entre um conjunto de políticas que integram o Planapo.

Foram realizadas oito¹⁴ entrevistas semiestruturadas com atores-chave da sociedade civil, representantes de instituições com notória atuação¹⁵ no campo da defesa das políticas de agroecologia no Brasil e participantes do processo de construção da PNAPO, do Planapo e, em alguns casos, dos debates que ajudaram a construir o próprio Ecoforte.

Todas as entidades entrevistadas possuem representação na CNAPO e algumas delas foram contempladas na primeira edição do programa Ecoforte – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Rede Ecovida e Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), esta última por meio do Centro Sabiá, integrante da rede. Cinco entrevistas foram realizadas em novembro de 2017, durante a realização da 19ª reunião plenária da CNAPO, e três foram realizadas no período de fevereiro a abril de 2018.¹⁶

Para identificar os principais fatores relacionados ao fortalecimento das redes de agroecologia nas entrevistas, foi utilizado o método de análise de conteúdo,¹⁷ seguindo as

13. “De acordo com Yin (2005, p. 32), o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência. O estudo de caso vem sendo utilizado com frequência cada vez maior pelos pesquisadores sociais, visto servir a pesquisas com diferentes propósitos, tais como: a) explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos; b) descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação; e c) explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos” (Gil, 2008, p. 58).

14. Ao todo, dez pessoas foram entrevistadas. Algumas conversas precisaram ser refeitas por questões da qualidade do áudio das gravações, porém, nem todos os entrevistados estiveram disponíveis para novos depoimentos.

15. A ANA – principal representante da sociedade civil na pauta da agroecologia e identificada como uma “rede de redes”; a ABA – organização que agrega principalmente pesquisadores(as), professores(as) e estudantes dedicados(as) ao tema da agroecologia, sendo que o mesmo entrevistado faz parte também da Assessoria e Serviços aos Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA); a ABA Centro-Oeste (ABA-CO), cujo entrevistado é integrante da diretoria da ABA, representando a região Centro-Oeste e que também integrou o governo até final de 2016, na Coordenação de Agroecologia e Produção Orgânica, do Mapa; a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes); a Fase; a ASA; a Rede Xique-Xique de Comercialização Solidária (Rede Xique-Xique); e, simultaneamente, a Cooperativa de Produção de Orgânicos (CPOrg) e a Subcomissão Temática de Produção Orgânica (STPOrg) da região Sul, por meio de seu representante na CNAPO, cuja cooperativa em que atua também integra a Rede Ecovida.

16. Duas dessas três últimas entrevistas foram feitas inicialmente em 2017, mas por problemas de áudio, precisaram ser refeitas em 2018.

17. A escolha pelo método de análise de conteúdo para interpretação dos dados se deu por este ser apontado como “a melhor alternativa quando se quer estudar valores, opiniões, atitudes e crenças, através de dados qualitativos” (Silva e Fossá, 2015, p. 8).

três fases abordadas por Bardin¹⁸ (2011 *apud* Silva e Fossá, 2015).¹⁹ A partir do processo de pré-análise das entrevistas, chegou-se a um total de 12 grandes categorias e 186 subcategorias, originadas das ideias centrais contidas em trechos selecionados das falas dos entrevistados. Em sequência, na fase de exploração do material, essas subcategorias foram reagrupadas, reduzindo o total para 66 incidências, subdivididas de acordo com a categoria vinculada. Por fim, na fase de interpretação, o grupo de categorias e subcategorias foi dividido em seis ideias-base. A divisão se deu a partir do conteúdo principal contido num determinado grupo, com a finalidade de agregar um conjunto de categorias em torno de ideias principais, resultando em seis grandes grupos, cada um trazendo uma ideia-base (quadro 1).²⁰

QUADRO 1

Metodologia: divisão dos conteúdos em categorias e ideias-base

Ideia-base	Conteúdo	Categorias vinculadas
Importância	Ideias referentes à importância das redes, seja para o desenvolvimento rural sustentável, seja para a PNAPO, para o Planapo, para os empreendimentos de agroecologia de uma forma geral.	• Importância das redes para desenvolvimento rural/agricultura familiar; • desenvolvimento rural sustentável – compreensão/características; • importância das redes para a PNAPO e para o Planapo; e • vantagens proporcionadas pelo trabalho em rede.
Fortalecimento	Ideias que remetem às características associadas a redes fortalecidas, assim como instrumentos e ações identificados como importantes para o fortalecimento de redes.	• Fortalecimento das redes de agroecologia – ações necessárias; • redes fortalecidas – características; e • redes fortalecidas – instrumentos/ações financiáveis.
Territórios	Considerações sobre territórios que deveriam ser priorizados por políticas públicas voltadas ao fortalecimento de redes de agroecologia.	• Priorização de territórios.
Histórico 1	Ideias que remetem ao processo de construção do programa Ecoforte, inclusive considerando o contexto de construção da PNAPO e do Planapo.	• Processo de construção do Ecoforte.
Histórico 2	Considerações sobre o que de fato ocorreu ao longo da execução dos projetos, ressaltando pontos positivos, negativos e os principais desafios a serem enfrentados no tocante ao programa.	• Pontos positivos Ecoforte; e • Pontos negativos/desafios Ecoforte.
Sugestões	Propostas de melhoria para próximas edições do programa.	• Sugestões de melhora Ecoforte

Elaboração das autoras.

A análise documental foi realizada com base nas categorias estabelecidas na análise de conteúdo. Os documentos analisados foram: *i)* Acordo de Cooperação nº 13.2.1089.1, de 17 de outubro de 2013, que institucionalizou o programa; *ii)* Edital de seleção pública nº 2014/005-Ecoforte-redes; *iii)* projetos apoiados por este edital; e

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

19. Pré-análise (sistematização de ideias iniciais com base no referencial teórico); exploração do material (construção de operações de codificação, considerando recortes do texto em unidades de registro, definição de regras de contagem e classificação/agregação de informações em categorias); e interpretação (identificação dos conteúdos latentes em todo o material) (Silva e Fossá, 2015).

20. Para melhor compreensão da classificação por ideia-base, categorias e subcategorias, consultar apêndices B e C.

iv) atas da CNAPO.²¹ Foram analisadas as atas das quinze primeiras reuniões da CNAPO, cobrindo o período de 20 de novembro de 2012, portanto anterior ao lançamento do 1º Edital do Ecoforte, até 21 de setembro de 2016, já próximo ao término da execução dos projetos da primeira edição do programa.

Quanto à análise dos projetos, foram habilitadas 33 redes, porém apenas 28 foram efetivamente contratadas, tendo sido analisados 25 desses projetos, em seis principais categorias que surgiram nas entrevistas como fundamentais para o fortalecimento de redes de agroecologia: *i)* atividades de mobilização; *ii)* atividades de formação; *iii)* diversidade na rede; *iv)* atividades de assistência técnica; *v)* equipamentos; e *vi)* insumos. Os resultados dessa análise serão apresentados nas próximas seções.

4 PROGRAMA ECOFORTE E AS DEMANDAS DA SOCIEDADE

O surgimento do programa Ecoforte está inserido em um contexto mais amplo, de elaboração da PNAPO, que contou com a participação de uma ampla gama de atores. Nesse processo, o Estado procurou dar respostas às demandas de setores específicos da sociedade, os quais vêm atuando em defesa do fomento à agroecologia e à produção orgânica como importantes meios de promoção do desenvolvimento rural sustentável para o país.

No que tange ao papel das redes dentro dessa perspectiva de desenvolvimento, ressalta-se a importância da ação agroecológica nos territórios, com destaque para o papel de articulação desempenhado pelas redes.

É a ideia de que a agroecologia é uma construção que depende muito da participação dos atores dos territórios (...) Quer dizer, a sociedade civil, em suas mais diversas manifestações, é a protagonista da construção da agroecologia (...) Na verdade, o princípio da agroecologia é reconhecer os recursos, os potenciais que existem no território, valorizar esse recurso, conectar esses recursos e construir sistemas agroalimentares baseados nas potencialidades ecológicas, econômicas, socioculturais dos territórios. Quem tem capacidade para fazer isso são os atores dos territórios articulados em redes (Entrevista ABA/AS-PTA).

21. A CNAPO consiste em uma das instâncias de gestão da PNAPO, juntamente com o CIAPO; sendo a CNAPO o espaço de participação da sociedade civil em conjunto com o governo no processo de acompanhamento e gestão da política.

O processo de articulação que culminou na construção da PNAPO e do próprio Ecoforte parte, portanto, de uma nova perspectiva: o desenvolvimento rural sustentável, que, conforme ressalta Cardona *et al.* (2016), traz consigo um leque mais amplo de preocupações, que se estende desde o uso e a propriedade da terra até relações sociais e trabalhistas mais justas, com importante foco para a questão da preservação ambiental e uso sustentável dos recursos naturais. Além disso, o papel das redes na articulação das políticas públicas dentro do território ganha grande destaque nesse momento.

Na arena institucional, um dos primeiros passos dados em reconhecimento de demandas defendidas durante décadas pelos movimentos de agricultura alternativa deu-se primeiramente com a aprovação da Lei nº 7.802/1989, que regulamentou o uso de agrotóxicos no Brasil (Monteiro e Londres, 2017). Após esse marco, as próximas conquistas no campo legislativo foram voltadas para a produção de alimentos orgânicos, como a Instrução Normativa nº 07, de 17 de maio de 1999, do Mapa, que estipulou normas para a produção de produtos orgânicos vegetais e animais; a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, também conhecida como Lei dos Orgânicos; a criação do Programa Pró-Orgânico, em 2004; e a criação da Coordenação de Agroecologia (COAGRE) no Mapa, em 2005, para tocar essa agenda. Nesse meio-tempo, foram instituídas a Comissão Nacional da Produção Orgânica (CNPOrg), as Comissões de Produção Orgânica (CPOrgs) nos estados, para assessorar na gestão e execução do Pró-Orgânico, além da instalação da Câmara Temática de Agricultura Orgânica (CTAO), também sob coordenação da Coagre/Mapa. De acordo com o entrevistado da ABA-CO e coordenador à frente da Coagre/Mapa à época, foi nesses espaços que surgiu a ideia de criação de uma política nacional de agricultura orgânica para o país, no intuito de articular, de forma mais institucionalizada, outros ministérios nas ações e políticas voltadas à agroecologia e produção orgânica.

As articulações foram iniciadas e a criação de um programa nacional de agricultura orgânica entrou no Plano Plurianual (PPA) 2008/2011 como uma das metas do Mapa. Paralelamente às ações para a criação desse programa, aumentavam os movimentos na sociedade civil em defesa de uma política nacional voltada à produção agroecológica, culminando em 2011 com a demanda reforçada pela 4ª Marcha das Margaridas, quando foi assumido o compromisso do governo federal de criar essa política.

Iniciou-se, assim, um processo de articulação junto à sociedade civil, em busca do consenso para a criação de uma única política, que unisse a agroecologia e a produção orgânica

em um único instrumento. Chegando-se à decisão de construção conjunta da política, foi instituído um grupo de trabalho no âmbito do governo que dialogava diretamente com representantes da sociedade civil, para construção da PNAPO. Paralelamente, a ANA realizou uma série de oficinas nos estados para discussão e deliberação junto aos diversos atores do movimento agroecológico e apresentou ao governo uma proposta concreta, com objetivos e diretrizes para construção da PNAPO. Após um longo processo de negociações, em que nem todas as reivindicações da sociedade civil foram atendidas (como a questão da reforma agrária, principalmente), buscou-se contemplar o maior número de demandas colocadas pela sociedade civil para a Política Nacional e, em 20 de agosto de 2012, foi publicado o Decreto nº 7.794, instituindo a PNAPO, criando suas instâncias de gestão – CIAPO, para articulação governamental e CNAPO para articulação entre governo e sociedade civil – e estipulando o Planapo como principal instrumento da política.

4.1 Surgimento do programa Ecoforte e elaboração do Edital nº 2014/005

Após a publicação do Decreto nº 7.794/2012, a CNAPO foi instalada em 20 de novembro de 2012, com a realização de sua primeira reunião plenária. A partir da segunda reunião plenária, realizada entre 28 de fevereiro a 1º de março de 2013, foram criados grupos de trabalho compostos por membros do governo e da sociedade civil para análise e construção conjunta da versão preliminar do Planapo. Nas falas dos entrevistados, esse momento foi destacado como sendo muito participativo. No que tange à construção do plano em si, o Planapo, na realidade, agrupou em um único plano diversas iniciativas e programas já existentes nos vários órgãos governamentais parceiros, sendo o Ecoforte e o Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (Pronara) as únicas novidades dentro do Planapo, e destes, somente o Ecoforte foi instituído. A construção do Ecoforte surge, portanto, da demanda direta da sociedade civil de apoio às redes de agroecologia.

A construção do programa, no entanto, passou por dois momentos distintos, de acordo com o representante da ABA-CO, sendo o primeiro momento o de convencimento ainda no âmbito do governo sobre a necessidade de criar o programa. Vale destacar que um programa usado como inspiração, que contava com apoio do BNDES e da FBB para fortalecimento de redes, foi o Cataforte, voltado para organização, estruturação e fortalecimento de redes de catadores de materiais recicláveis, integrando a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que visava ao fechamento dos lixões paralelamente à inclusão socioproductiva de catadoras e catadores.

Quando foi definido que se teria de fato o Ecoforte, iniciou-se um segundo momento do processo: a construção do edital, visto como chave para definição de quem teria acesso ou não aos recursos. Quanto a esse ponto, verificamos que não houve consenso dentro da sociedade civil sobre a real sensação de abertura à sua participação. Parte dos entrevistados afirmou que se tratou de um processo participativo, com a realização de alguns encontros com a FBB, e outros, que não houve um espaço de diálogo e de interferência direta no desenho do edital.

Essa divergência de opiniões também foi observada durante a análise das atas da CNAPO. Verificou-se que o Ecoforte foi apresentado pela primeira vez na quarta reunião plenária da CNAPO, no dia 18 de outubro de 2013, portanto, um dia após a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica nº 13.2.1089.1 (ACT/2013), que implementou o programa. Nessa reunião, a Secretária Executiva da SG/PR fez uma apresentação geral da proposta do Ecoforte, mencionando inclusive o ACT/2013, que instituiu o comitê gestor do projeto e informando que este contaria com a participação de quatro convidados permanentes indicados pela CNAPO. Nenhuma das atas analisadas menciona se ou quais representantes foram indicados como convidados permanentes do comitê gestor do programa. Na reunião seguinte, a quinta reunião plenária, realizada em 6 de dezembro de 2013, o programa voltou a ser tema de pauta, na qual foi feito um relato sobre a oficina do Ecoforte realizada durante o VIII Congresso Brasileiro de Agroecologia (CBA), realizado em novembro de 2013. Durante alguns trechos do documento, fica claro que foram apresentadas demandas à FBB durante essa oficina, as quais foram consideradas, conforme consta no trecho a seguir.

(Representante da ANA) questionou sobre a participação social na nova modelagem do edital, já que houve participação no primeiro momento, na oficina, e com contribuições à modelagem inicial. [Representante da] SG/PR disse que os critérios para a seleção das redes foram construídos com participação e mantidos. Disse ainda que no momento da construção fizeram o esforço de fortalecer as zonas quentes, para aportar recursos nesses territórios (CNAPO, relatório da quinta reunião plenária, 6 dez. 2013, p. 12).²²

Na reunião subsequente, em 14 de março de 2014, foi lançado o programa Ecoforte, em que a representante da FBB fez a apresentação do edital, destacando que:

22. Documento fornecido pela Secretaria Executiva CNAPO para realização da pesquisa.

as diferentes instituições parceiras do Ecoforte, sob coordenação da SG/PR e do MDA, realizaram uma série de debates em diálogo com a sociedade civil, no sentido de identificar demandas e possibilidades de atuação conjunta que pudessem contribuir para o desenvolvimento dos trabalhos que as redes já vêm desenvolvendo nos territórios e para a ampliação da escala de produção de base agroecológica, extrativista e orgânica. (CNAPO, relatório da sexta reunião plenária, 14 mar. 2014, p. 3).

Nessa ocasião, anunciou-se que o valor do edital seria na ordem de R\$ 25 milhões, valor muito abaixo do que era esperado – uma vez que a estimativa no Planapo I era na ordem de R\$ 175 milhões para as ações do Ecoforte, sendo R\$ 60 milhões para apoio a trinta redes, R\$ 90 milhões para apoio a cem cooperativas e R\$ 25 milhões para o apoio a 350 projetos de agroindústria em parceria com a Conab. Essa informação gerou um grande desapontamento na sociedade civil, o que ficou evidente em algumas falas, tanto da própria ANA, como de outros membros da CNAPO, com destaque para o relato da Subcomissão Temática de Produção, Crédito, Fomento e Agroindustrialização, em que se afirma que “o processo participativo não foi satisfatório no processo de construção do edital; o edital exige documentação muito ampla, o que dificulta o acesso; o edital atende um público muito reduzido, apenas duas redes por região” (*op. cit.*, p. 22).

Pela análise das entrevistas, é possível afirmar que de fato alguns membros participaram de discussões referentes ao edital, levando demandas da sociedade civil para a FBB e o BNDES, porém nem todas foram contempladas, o que fez com que nem todos se sentissem representados, conforme se observou na fala dos atores.

Essa questão da participação na construção do Ecoforte e dos limites possíveis para atendimentos das demandas da sociedade civil fica clara na fala do representante da ABA.

Do ponto de vista da modulação (...) é evidente que a gente ia ter que se ajustar às normas, aos funcionamentos do próprio BNDES, da Fundação. É que tem uma série de normativas. E a gente conseguiu chegar a um modelo porque tanto o pessoal do BNDES quanto da Fundação foi extremamente aberto a ajustar, a encaixar a nossa lógica na lógica deles. Isso foi um exercício extremamente fecundo. Se as normas não fossem como são, talvez o Ecoforte tivesse outro tipo de desenho. A gente acha que tem coisas que poderiam ser aprimoradas, mas eu acho, talvez, que a gente tenha chegado ao limite das normativas (Entrevista com um componente da ABA).

Sendo assim, constata-se que, embora a construção do programa Ecoforte tenha surgido de uma demanda da sociedade civil e contado com a participação de alguns de seus representantes na construção do primeiro edital, nem todas as demandas foram contempladas, com destaque para o aporte de recursos muito abaixo do esperado.

4.2 Fortalecimento de redes de agroecologia: o que se esperava

Existem expectativas concretas dos movimentos sociais ligados ao campo a respeito do que se entende por fortalecimento de redes, que características as redes fortalecidas apresentam e que tipo de ações devem ser financiadas em prol desse objetivo. Esta pesquisa buscou identificar essas características e expectativas e verificar o quanto foi possível atendê-las dentro do desenho que o Programa Ecoforte tomou. A partir das entrevistas realizadas, chegou-se às seguintes características principais, no tocante à ideia-base do fortalecimento de redes (quadro 2).

QUADRO 2

Fortalecimento de redes de agroecologia: subcategorias vinculadas e frequência

Ideia-base	Categoria	Subcategorias	Frequência ¹
Fortalecimento	Fortalecimento das redes de agroecologia – ações necessárias	Intercâmbio/mobilização/formação	3
		Apoio a projetos elaborados pela própria rede	2
		Estrutura adequada	1
		Assistência técnica	1
		Manutenção de políticas públicas que interagem no território	1
	Redes fortalecidas – características	Capacidade política de mobilização, expressão de demandas e disputa de projeto de desenvolvimento	6
		Participação/decisão coletiva	5
		Unidade na diversidade/respeito à diversidade	5
		Representar sem substituir/horizontalidade	3
		Controle social	2
		Atenção à dinâmica da rede	2
		Conformidade/prática agroecológica/produção e comércio justo	4
		Outros (evitar comparações injustas/questão do fortalecimento posta pelos financiadores)	2
	Redes fortalecidas – instrumentos/ações financiáveis	Dinâmica da rede (recursos de custeio)	3
		Equipamentos (transporte/beneficiamento de produção etc.)	3
		Assistência técnica/formação	2
		Financiamento público às redes (editais)	2
		Insumos/cadeias	2

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Frequência de vezes em que apareceu a subcategoria nos textos das entrevistas.

Observa-se a partir do quadro 2 que os itens mais frequentes que aparecem nas falas dos entrevistados como importantes para o fortalecimento das redes de agroecologia são: *i)* mobilização; *ii)* decisão coletiva; *iii)* diversidade; *iv)* conformidade/prática agroecológica; *v)* dinâmica de rede; *vi)* equipamentos; e *vii)* assistência técnica/formação (que aparece mais de uma vez, em categorias diferentes).

Foi mencionada com frequência nas falas dos entrevistados a importância de as redes terem a liberdade de apresentarem seus próprios projetos. Essa característica contribuiu, inclusive, para outro fator considerado de extrema relevância: a possibilidade de realizar, dentro dos projetos, ações voltadas à dinâmica das redes, como reuniões, encontros, intercâmbios etc. Essa possibilidade impacta diretamente em outras questões consideradas de grande relevância, como a capacidade de mobilização de força política da rede, que depende do fortalecimento desta enquanto coletivo. Esses fatores, apontados nas entrevistas, reforçam o conceito de redes desenvolvido por Emirbayer e Mische (1998 *apud* Charão-Marques, Schmitt e Oliveira, 2017) e trabalhado por Charão-Marques, Schmitt e Oliveira (2017) como “campos relacionais”, nos quais um conjunto de atores compartilha características e interesses em comum e cuja interação pode resultar em processos coletivos de aprendizado, fortalecimento e articulação. A partir dessa perspectiva, e conforme verificado nas entrevistas, as atividades de mobilização são consideradas fundamentais para alinhamento entre os membros, fortalecimento do coletivo e consequentemente fortalecimento da(s) rede(s).

Outro fator bastante mencionado foi a questão da diversidade, assim como seu reconhecimento e sua valorização, como características importantes para redes consideradas fortalecidas. Essa diversidade se refere à composição da rede por diferentes grupos étnicos, faixas etárias e gêneros. Os fatores estruturantes mencionados com mais frequência foram o financiamento de equipamentos, insumos e atividades de assistência técnica e formação.

Por fim, um importante fator demandado pela sociedade civil à FBB e ao BNDES quando da elaboração do edital diz respeito aos critérios de priorização. Essa questão surgiu nas entrevistas quando se perguntou sobre territórios que deveriam ser priorizados para fortalecimento das redes. Segue um exemplo de resposta que explicita a preferência por territórios onde já existissem redes estruturadas.

Como o Ecoforte é um programa que tem pouquíssimos recursos, então seria importante que num primeiro momento fossem apoiadas redes atuantes em territórios onde já há um histórico e uma trajetória da construção de redes, que essas redes poderiam dar maior resposta a esse estilo da política pública. (...) Então, onde existe organização, onde existe uma rede, onde já há uma discussão sobre o desenvolvimento da agricultura familiar no território, onde já há um conjunto de propostas, esse recurso é um “recurso semente”, que já vai sendo potencializado. (...) Por isso que a gente defendeu que, em um primeiro momento, fosse destinado o recurso para onde as redes tivessem a capacidade de resposta. Mas, numa perspectiva de que o programa se ampliaria (...). E não é o que tá acontecendo. Pelo contrário, o montante de recursos destinados para o segundo edital de apoio às redes é menor do que o primeiro (Entrevista ANA).

Observa-se que a preferência pelas redes já estruturadas se deu por preocupação sobre a capacidade de respostas das redes beneficiadas pelo projeto, pois essa característica foi vista como significativa inclusive para a continuidade do programa, uma vez que se tratava de uma ação nova, que demandou convencimento dos órgãos financiadores para de fato acontecer. Um possível fracasso do programa poderia comprometer a política de fortalecimento de redes de agroecologia como um todo, por isso, eles preferiram apostar nos chamados “territórios quentes”. Nesses locais, os recursos investidos funcionariam como “recursos sementes”, ou seja, seriam potencializados, contribuindo para o beneficiamento de um maior número de redes, inclusive daquelas ainda pouco estruturadas. Porém, como ressalta o representante da ANA, toda essa lógica foi pensada numa perspectiva de aporte de recursos muito maior e beneficiamento de um maior número de redes, o que não ocorreu exatamente como pretendido.

4.3 Fortalecimento de redes de agroecologia: o que foi alcançado

Em relação a quanto o edital nº 2014/005-Ecoforte redes foi capaz de atender às demandas tratadas anteriormente, a primeira característica importante de destacar é que ele abriu a possibilidade para que elas apresentassem seus próprios projetos, conforme demandado pela sociedade civil. Esse fator foi ressaltado pela representante da FBB durante o lançamento do edital Ecoforte na 6ª reunião da CNAPO.

Vale ressaltar que não existe uma definição prévia quanto à quantidade de unidades de referência nem quanto ao tipo. Pretende-se que as entidades proponentes e suas redes aproveitem o momento de elaboração dos projetos para discutir quais são os melhores instrumentos e práticas que valorizem as dinâmicas locais e que possam contribuir para a construção desse conhecimento coletivo (CNAPO, relatório da 6ª reunião CNAPO, 14 mar. 2014, p. 4).

Observa-se que outros fatores também foram internalizados nos critérios de seleção estabelecidos no edital, como a questão da priorização das redes mais fortalecidas, uma vez que receberam maior pontuação aquelas com mais tempo de experiência, maior número de parcerias firmadas com governo, que tinham experiência em acesso a mercados institucionais e quantidade maior de participantes, para citar alguns exemplos. Outro importante critério abarcado pelo edital diz respeito à valorização da diversidade, uma vez que entidades representativas de povos e comunidades tradicionais, e redes com maior número de grupos formados majoritariamente por mulheres e jovens, também pontuavam mais. Outro relevante fator contemplado pelo edital foi a valorização de redes que apresentassem atividades de formação.

De modo geral, o que se observa, portanto, é que o desenho do Edital nº 2014/005 procurou atender àquelas características identificadas como fundamentais para promoção do fortalecimento de redes e para atender à demanda específica de priorizar os “territórios quentes” nessa primeira edição do programa, confluindo com parte das expectativas da sociedade civil. Alguns fatores ligados a exigências trazidas pelo edital e que impactaram na gestão dos projetos, no entanto, foram bastante criticados pelos entrevistados (quadro 3).

QUADRO 3

Pontos negativos/desafios Ecoforte: subcategorias e frequência

Categoria	Subcategorias	Frequência ¹
Pontos negativos/ desafios Ecoforte	Recursos insuficientes, comprometendo o sucesso do programa	6
	Dificuldades administrativas: pouca flexibilidade, excesso de burocracia, aumento das exigências burocráticas ao longo do projeto, distanciamento	11
	Engessamento na aplicação dos recursos	4
	Problemas de ordem política: modelo de “programa”/pouco apoio de outros órgãos/ marco legal restritivo (esperança de mudança a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC)	4
	Dificuldades de mensuração de resultados: resultados imateriais e sistematização de dados	2
	Limitações da unidade de referência	1

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Frequência de vezes em que apareceu a subcategoria nos textos das entrevistas.

As principais reclamações giram em torno do excesso de burocracia e da falta e do engessamento de recursos, que, por sua vez, deveriam ser utilizados metade em investimento e a outra metade em custeio. Essa exigência foi inserida no edital devido ao contrato de repasse de recursos firmado entre BNDES e FBB, no qual o BNDES limita a porcentagem de recursos a ser utilizado para custeio, em atendimento às

regras para a utilização dos recursos do Fundo Amazônia e do Fundo Social do banco, utilizados para financiamento do programa. Dessa forma, para não ferir o contrato que possibilitou a disponibilização de recursos para realização dessa primeira edição do edital, foi necessário inserir essa previsão de porcentagem do tipo de recurso a ser utilizado nos projetos.

Quanto a esse último ponto, a principal reclamação consiste no fato de que a porcentagem é muito rígida para realidades e necessidades tão distintas vivenciadas por cada rede. Em alguns casos, o que a rede mais necessita naquele momento é recurso para realização de cursos, reuniões, intercâmbio e atividades afins, que podem contribuir muito mais para seu fortalecimento frente à compra de um equipamento, por exemplo. Portanto, apesar da liberdade de apresentar propostas que mais se adequassem às suas realidades, as redes se viram limitadas na possibilidade de alocação de recursos de acordo com as atividades que considerassem realmente necessárias, devido a essa limitação de necessariamente 50% do recurso precisar ser gasto em investimento.

É interessante ressaltar que a opção de realizar o programa por meio da FBB foi justamente pela facilidade de gestão e contratação que a fundação possui, como pessoa jurídica de direito privado, para contratação de ONGs, ao contrário dos ministérios e demais órgãos públicos que possuem um conjunto de regramentos mais rígidos quando se trata de realização de parcerias, principalmente após a série de escândalos envolvendo desvios de recursos públicos por meio de convênios com ONGs em três ministérios, no ano de 2011.²³ No entanto, além de fazer gestão de recurso público, estando sujeita à auditoria e devendo observar uma série de exigências legais, entre as quais cumprir as normas estabelecidas na Lei nº 8.666/1993 (de contratos e licitações), a fundação possui suas regras internas quando à fiscalização de contratos, que passou igualmente por um processo de maior rigidez após a troca de gestão ao longo da execução dos projetos.

23. Para mais detalhes, ver: <<http://noticias.r7.com/brasil/noticias/falta-de-transparencia-dificulta-fiscalizacao-de-ongs-e-motiva-escandalos-nos-ministerios-20111205.html>>. Acesso em: 15 maio 2018; e <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/11/12/apos-escandalos-governo-quer-extinguir-de-vez-convenios-com-ongs.htm>>. Acesso em: 15 maio 2018.

Outro ponto que vale destacar diz respeito à falta de participação de outros órgãos no fortalecimento das ações do Ecoforte nos territórios. Apesar de o ACT/2013 prever uma série de responsabilidades aos demais órgãos signatários – SG/PR; MDA (posteriormente Sead e atual SAF/Mapa); MMA; MDS; MTb; Mapa; Conab e Embrapa –, com a série de mudanças na gestão dos órgãos ao longo dos anos de vigência do ACT, as ações do comitê gestor passaram por várias discontinuidades, e não se conseguiu até o fim da vigência do ACT o uma ação integrada efetiva de fortalecimento do Ecoforte para além dos editais lançados.

Em relação à análise dos projetos aprovados na primeira edição do referido programa, levando em conta os fatores considerados fundamentais para o fortalecimento de redes (mobilização, decisão coletiva, diversidade, conformidade/prática agroecológica, dinâmica de rede, equipamentos, insumos e assistência técnica/formação), foram selecionadas seis categorias a serem avaliadas: *i*) relação de atividades de mobilização (como reuniões, encontros, intercâmbios etc.); *ii*) relação de atividades de formação (cursos, oficinas, visitas técnicas etc.); *iii*) diversidade na rede (composição por diferentes grupos); *iv*) atividades de assistência técnica; *v*) relação de equipamentos; e *vi*) relação de insumos.²⁴ Dos 28 projetos, foi possível acessar 25 deles, e os resultados foram organizados no quadro 4.

24. Esses foram considerados como matéria-prima, não permanentes, necessária para a realização de determinada atividade. Exemplos: sementes, adubos, animais etc.

QUADRO 4

Análise de projetos Ecoforte: subcategorias avaliadas na categoria fortalecimento de redes por Unidade da Federação (UF)

UF	Rede	Atividades de mobilização (encontros, reuniões etc.)	Atividades de formação (cursos, oficinas, visitas técnicas etc.)	Diversidade na rede (composição por diferentes grupos)	Atividades de assistência técnica	Equipamentos	Insumos
1 Distrito Federal	Rede de Agroecologia do Planalto Central	Encontros gerais semestrais; oficinas de gestão e articulação em rede; desenvolvimento de uma plataforma tecnológica de apoio à rede	Formação/capacitação em produção e comercialização agroecológica (cursos, oficinas, caravanas, visitas técnicas, dias de campo)	Jovens, mulheres, extrativistas, agricultores familiares, assentados da reforma agrária	Orientação técnica em temas diversos (agroecologia, produção orgânica, segurança alimentar e nutricional etc.), fornecida por diversas entidades que compõem a rede: Centro de Pesquisa Agropecuária dos Cerrados (CPAC), Centro Nacional de Pesquisa de Arroz e Feijão (CNPAF), Centro Nacional de Pesquisa de Hortalças (CNPH) e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (Emater-DF)	Trator; trituradores de galhos e resíduos grosseiros; caminhonete; equipamentos de proteção individual (EPIs); caminhão; furgão; seladoras; tendas; balança etc.	Não identificado
2 Santa Catarina	Rede Associação dos Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral (Agreco)	Identificam as excursões como atividades de mobilização, assim como as atividades de divulgação das unidades de referência (URs)	Excursões para sensibilização de agricultores; cursos de capacitação	Agricultores familiares, com previsão de organização de seis grupos de mulheres e seis grupos de jovens ao longo do projeto para realização de excursões	Realização de visitas técnicas aos agricultores interessados	Embaladeira; depenadeira; esterilizador de facas; lavador de botas; câmara de congelado; balança; carro plataforma; cadeiras; mesa para reunião etc.	Não identificado

(Continua)

(Continuação)

UF	Rede	Atividades de mobilização (encontros, reuniões etc.)	Atividades de formação (cursos, oficinas, visitas técnicas etc.)	Diversidade na rede (composição por diferentes grupos)	Atividades de assistência técnica	Equipamentos	Insumos
3	São Paulo Rede de Agroecologia do Leste Paulista	Realização de dois eventos de fortalecimento e integração da rede; planejamento estratégico participativo das ações da rede; criação de um portal eletrônico e de boletins técnicos informativos, para fortalecimento da comunicação inter e intrarede; realização de diagnóstico participativo; participação em feiras e eventos	Realização de seis eventos de capacitação de temas afins à rede, com utilização de metodologia baseada na pedagogia social, trabalhando a capacitação em três níveis (compreensão, vivência e prática), dois eventos de capacitação no aproveitamento e conservação de hortifrut; realização de intercâmbio técnico com grupos do próprio território, ou de regiões diferentes	Povos e comunidades tradicionais; assentados da reforma agrária; agricultores familiares; apicultores; meliponicultores. Uma Associação de Mulheres Agroecológicas compõe a rede e faz trabalho junto às mulheres assentadas.	Capacitação técnica para aprimoramento dos sistemas produtivos implantados e em implantação (parte do módulo de formação); realização de consultorias para o sistema de participação de garantia (SPG)	Motobomba; anel de concreto para revestimento de poço; mangueiras; tubos galvanizados; válvulas de retenção; roçadeira hidráulica; carrinho de mão; impressora; computador; câmeras etc.	Húmus; substrato para tubete; semente de adubo verde; minhoca vermelha-Califórnia; insumos orgânicos; insumos minerais; mudas; abelhas etc.
4	Tocantins Rede Bico Agroecológico	Encontros das organizações da rede; encontro de planejamento participativo com os agricultores; diagnóstico participativo com os agricultores; encontros regionais para trocas de experiências; planejamento e avaliação do projeto; visitas de intercâmbio entre grupos de produção	Cursos (manejo de apiário e horta agroecológica), sessenta dias de campo, em atividades diversas referentes às experiências das URs, previsão de custos de passagem terrestre e alimentação para os participantes	Quilombolas; assentados da reforma agrária; extrativistas (quebradeiras de coco babaçu); agricultores familiares; três organizações de mulheres agricultoras; seis URs em núcleos produtivos das organizações das mulheres	Prestação de serviço de assistência técnica e extensão rural (ATER) aos agricultores dos grupos produtivos, durante a vigência do projeto, com acompanhamento mensal a cada experiência implantada	Bomba costal; luva; bucha redução; cano; caixa d'água; arame etc.	Sulfato; enxofre; ácido bórico; estercor de galinha; pintinho etc.

(Continua)

(Continuação)

UF	Rede	Atividades de mobilização (encontros, reuniões etc.)	Atividades de formação (cursos, oficinas, visitas técnicas etc.)	Diversidade na rede (composição por diferentes grupos)	Atividades de assistência técnica	Equipamentos	Insumos
5	Mato Grosso do Sul Rede Associação dos Produtores Orgânicos de Mato Grosso do Sul (APOMS)	Seminários (um de <i>marketing</i> e planejamento do projeto, e outro de avaliação e apresentação de resultados), com participação de agricultores, jovens, atores governamentais e não governamentais, cooperativas, associações etc.; reuniões de planejamento e avaliação da equipe técnica; reuniões com a comunidade e visitas de participação a eventos	Cinquenta cursos de capacitação e dez dias de campo	Indígenas; assentados da reforma agrária; extrativistas; agricultores familiares; dois grupos que compõem a rede formados majoritariamente por mulheres	Contratação de quatro profissionais para prestação de serviços técnicos; realização de 360 visitas técnicas ao longo do projeto, com estimativa de quinze visitas por mês	Veículos de passeio; computador; máquina fotográfica; aparelhos telefônicos; armários; cadeiras; mesas; mangueiras; canos; bomba d'água; caminhão-bau etc.	Sementes de hortaliças; calcário; cama de frango; substrato de hortaliças etc.
6	Rio de Janeiro Rede Agroecologia na Borborema	Reuniões mensais da equipe técnica; reuniões bimestrais da equipe técnica e administrativa; e seminários (lançamento, avaliação de meio-termo e avaliação final)	Seminários territoriais; oficinas municipais; visitas de intercâmbios	Vinte e um grupos de mulheres; cinco grupos de jovens; povos e comunidades tradicionais; assentados da reforma agrária; agricultores familiares	Não foram identificadas, na leitura do projeto, atividades de assistência técnica fora das atividades de formação previstas. Porém, existe a indicação de contratação de um técnico para acompanhar a implementação das unidades de referência e assessorar as redes territoriais de agricultores	Estantes; balanças; peneiras; placas; arame farpado; veículo de passeio; veículo utilitário; máquinas fotográficas etc.	Unidades de matriz ovina
7	São Paulo Rede de Agricultura Biodinâmica	Não identificado	Oficinas de capacitação para os agricultores, grupos de jovens e mulheres, envolvidos no projeto, oficinas de capacitação em manejo biodinâmico	Assentados; agricultores familiares (pretendem beneficiar cinco grupos majoritariamente compostos por mulheres e jovens)	Realização de oficinas técnicas; visitas técnicas individuais em todas as áreas produtivas. Visitas técnicas mensais em cada propriedade para fazer o acompanhamento da execução do cronograma de atividades para execução do plano de manejo orgânico	Microtratores; caminhão-bau; conjunto de irrigação completo; trator; colhedora de folhagem; carreta etc.	Não identificado

(Continua)

(Continuação)

UF	Rede	Atividades de mobilização (encontros, reuniões etc.)	Atividades de formação (cursos, oficinas, visitas técnicas etc.)	Diversidade na rede (composição por diferentes grupos)	Atividades de assistência técnica	Equipamentos	Insumos	
8	Minas Gerais	Rede Sociotécnica de Agroecologia do Sertão Norte Mineiro	Encontros, feiras, seminários e conferências com o objetivo de estreitar e fortalecer a relação entre as organizações da rede; eventos para promover e dar visibilidade aos produtos da diversidade cultural da agricultura familiar (povos e comunidades tradicionais)	Realização de oficinas para mapeamento da produção agroecológica, avaliação de boas práticas e análise de agrossistemas; capacitação de quarenta jovens e mulheres em oficinas sobre gestão estratégica de iniciativas produtivas; oficinas de capacitação para acesso a mercados institucionais públicos.	Indígenas; povos e comunidades tradicionais; extrativistas; agricultores familiares; assentados; rede composta por seis grupos formados majoritariamente por jovens e mulheres	Assessoria técnica junto à produção agroextrativista de agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais. Realização de intervenções participativas para estudo de viabilidade econômica das iniciativas produtivas.	Veículos; motocicletas; galões; carretas; máquinas fotográficas etc.	Não identificado
9	Pernambuco	Rede Agroecológica do Araripe	Projeto elaborado em conjunto com as famílias agricultoras, que expressaram suas maiores necessidades: intercâmbios interestaduais; eventos de intercâmbio entre produtores e consumidores; conversas semanais com consumidores; caravanas de avaliação e estruturação da rede	Acompanhamento técnico e intercâmbio com feiras agroecológicas; eventos de capacitação em comercialização e gestão	Agricultores familiares; um grupo formado majoritariamente por jovens e dois grupos formados majoritariamente por mulheres	Trezentos e oitenta e quatro acompanhamentos técnicos às famílias beneficiadas. Contratação de quatro técnicos para prestação de assistência técnica aos agricultores da rede	Pick-up; freezer, prateleiras; triciclos motorizados; balança digital; extratora de óleo vegetal; cano; mangueira de irrigação; bomba elétrica etc.	Matrizes ovinas, caprinas; galos; galinhas; reprodutores ovinos; caprinos etc.
10	Ceará	Rede de Intercâmbio de Sementes (RIS)	Encontros microrregionais; encontro estadual; reuniões com o poder público; feira estadual de sementes crioulas	Realização de oficinas sobre agroecologia, segurança alimentar e nutricional, políticas públicas, legislação etc., realização de visitas às casas de semente e roçados comunitários; intercâmbios territoriais; intercâmbio interestadual	Povos e comunidades tradicionais; assentados da reforma agrária; agricultores familiares; dez grupos majoritariamente de mulheres e onze grupos majoritariamente de jovens	Contratação de três animadores para acompanhamento técnico produtivo às unidades produtivas e famílias envolvidas	Comedouro; bebedouro; carros; motos; barracas; mesas; câmeras etc.	Esterco; mudas; sementes crioulas; aquisição de pintos; ração orgânica

(Continua)

(Continuação)

UF	Rede	Atividades de mobilização (encontros, reuniões etc.)	Atividades de formação (cursos, oficinas, visitas técnicas etc.)	Diversidade na rede (composição por diferentes grupos)	Atividades de assistência técnica	Equipamentos	Insumos
11 Paraná	Rede de Agroecologia do Território da Cantuquiguaçu	Realização de dois encontros de produtores agroecológicos	Três cursos de capacitação para produtores; oficinas; dias de campo	Assentados da reforma agrária; agricultores familiares; cinco grupos formados majoritariamente por mulheres.	Contratação de três profissionais para realização de orientação técnica aos produtores; Equipes técnicas de ATER articuladas e alinhadas ao projeto	Despoldador de frutas; colhedora de folhagem; colhedora de forragem; carreta agrícola; enfardadeiras; automóvel; mesas; câmeras etc.	Sementes de trevo, alfafa, amendoim; mudas frutíferas nativas; eucalipto etc.
12 Goiás	Rede de Comercialização Solidária de Agricultores Familiares	Reuniões para planejamento participativo das ações da rede (uma em cada território); reunião da rede para construção dos indicadores; reuniões para implantação das URs; caravanas agroecológicas nos territórios das redes; encontro de sistematização das URs	Duas visitas técnicas por URs (com previsão de despesas para alimentação e deslocamento dos participantes)	Assentados; agricultores familiares; extrativistas e um grupo formado majoritariamente por mulheres e/ou jovens	Realização de duas visitas técnicas a cada UR implementada, elaboração de um planejamento de visitas para que outros núcleos comunitários possam visitar a UR	Centrífuga; mesas; peneira; decantador; reservatório de biogás; roçadeira; tanque de expansão; bomba solar; computador; notebook; câmera etc.	Sementes diversas (iló, quiabo, pimenta etc.)
13 Piauí	Rede de Produção Agroecológica do Seminário Piauense (REPASPI)	Seminário territorial para divulgação de resultados e um seminário territorial para avaliação final	Realização de práticas de campo, de um dia cada	Povos e comunidades tradicionais; assentados; um grupo formado majoritariamente por mulheres	Acompanhamento técnico das URs	Motocicleta; computador; descarocador de algodão; caminhão-bau; roçadeiras mecanizadas	Não identificado
14 Pernambuco	Rede Espaço Agroecológico	Intercâmbios para visita às URs; intercâmbios entre grupos de jovens e mulheres; reuniões de articulação entre grupos de jovens; reuniões de articulação entre grupos de mulheres; reuniões gerais de planejamento, monitoramento e avaliação da rede; reuniões de monitoramento das feiras agroecológicas; reuniões de coordenação	Duas oficinas sobre comercialização e técnicas de venda; quatro oficinas de processos produtivos, voltadas aos grupos de mulheres; duas oficinas sobre certificação participativa (com previsão de custos para alimentação e deslocamento dos participantes)	Setenta famílias de agricultores familiares; consumidores das feiras agroecológicas das Graças e de Boa Viagem; quatro grupos compostos majoritariamente por mulheres e jovens que já compõem a rede, e oito grupos a serem formados	Assessoria técnicas aos agricultores e agricultoras das URs; contratação de técnico agrícola, responsável por assessorar as famílias envolvidas com a rede, apoiar a implantação e assessorar também as URs; assessoria técnica em economia popular solidária, cooperativismo e associativismo	Balança eletrônica; bateadeira profissional; despoldador; fogão industrial; freezer; roçadeira; caixa d'água; mesa; cadeira; móvel para arquivos; veículo; motocultivador	Não identificado

(Continua)

(Continuação)

UF	Rede	Atividades de mobilização (encontros, reuniões etc.)	Atividades de formação (cursos, oficinas, visitas técnicas etc.)	Diversidade na rede (composição por diferentes grupos)	Atividades de assistência técnica	Equipamentos	Insumos
15	Rio Grande do Sul	Encontros estaduais de avaliação e planejamento das ações da rede e socialização dos aprendizados gerados; seminário sobre os resultados da Política Nacional de Agroecologia na região Sul; participação em feiras estaduais	Curso sobre potenciais de uso e valorização da sociobiodiversidade; oficinas sobre processamento de produtos da sociobiodiversidade (com previsão de despesas para deslocamento e alimentação dos participantes).	Agricultores familiares (não delimitam o número de grupos formados especificamente por jovens e mulheres, mas estimam o número de 2 mil pessoas)	Assessoramento das dinâmicas locais de certificação participativa (contratação de cinco profissionais da área técnica); realização de 54 reuniões/visitas de verificação	Não identificado (não apenas de forma geral, gastos com serviços técnicos, transporte, material didático etc., sem maiores detalhes)	Não identificado
16	Minas Gerais	Três encontros da rede para troca de saberes, fazeres, formação, degustação e mostra de produtos agroecológicos e extrativistas	Quarenta e oito oficinas, cursos e/ou palestras	Assentados; extrativistas; agricultores familiares; educandos; educadoras; merendeiras escolares (estima-se que 26% do recurso financeiros serão implementados junto a mulheres e jovens)	Contratação de um coordenador, um engenheiro agrônomo e cinco técnicos agrícolas para prestar serviços de assessoramento, dependendo das demandas específicas	Caminhoneiro; trailer equipado; projetor; cadeiras; câmeras fotográficas; impressora; freezer; forno elétrico; motocicleta etc.	Mudas diversas (goiaba, acerola, abacaxi); fosfato natural; sementes etc.
17	Minas Gerais	Realização de doze seminários; dez reuniões de coordenação de equipe; visitas de intercâmbio municipais e intermunicipais (com previsão de pagamento de diárias e deslocamento aos participantes)	Oficinas voltadas às temáticas de gestão da UR voltadas às mulheres e aos jovens; oficinas sobre cadeias de produtos da sociobiodiversidade, criação animal de base agroecológica, hortas agroecológicas e comercialização de produtos; outras sessenta oficinas voltadas às organizações participantes das URs (com previsão de pagamento de diárias e deslocamento aos participantes)	Agricultores familiares; dez organizações de mulheres participantes da rede; uma organização formada majoritariamente por jovens	Trinta e seis visitas técnicas para estruturação das URs de grupos de mulheres, 35 para grupos de jovens, e 140 para os demais grupos	Peneiras; caixas; escadas; multiprocessador; furadeira; compressor de ar; máquina de costura; fogão semi-industrial; mesas; máquina seladora; desumidificador de ambientes; balança; refrigeradores; motocicleta; cadeiras; veículos; trator etc.	Não identificado

(Continua)

(Continuação)

UF	Rede	Atividades de mobilização (encontros, reuniões etc.)	Atividades de formação (cursos, oficinas, visitas técnicas etc.)	Diversidade na rede (composição por diferentes grupos)	Atividades de assistência técnica	Equipamentos	Insumos
18 Mato Grosso	Grupo de Intercâmbio em Agroecologia (GIAS)	Encontros estaduais de agroecologia e feiras de roças e quintais; oficinas de diagnóstico participativo nas URS	Dez oficinas sobre práticas agroecológicas; seis seminários regionais sobre certificação e comercialização da agricultura familiar e agroecológica do estado (com previsão de custos para hospedagem, alimentação e material aos participantes)	Indígenas; povos e comunidades tradicionais; agricultores familiares; assentados da reforma agrária (desejam beneficiar dez grupos compostos majoritariamente por mulheres e/ou jovens, e informam que 50% do público beneficiário do projeto deve ser composto por mulheres)	Contratação de uma agrônoma com experiência em ATER para organizar, planejar e executar as visitas técnicas	Câmeras filmadoras; computadores; impressoras; empacotadora automática; liquidificadores industriais; equipamentos de irrigação; barracas etc.	Não identificado
19 Paraíba	Rede de Cultivos Agroecológicos	Encontro das comunidades para socialização dos resultados do diagnóstico; realização de visitas de intercâmbio estadual; mobilização agricultores para compor a rede; implantar um sistema de monitoramento das ações da rede	Encontros de formação temáticos; oficinas temáticas; visitas de intercâmbio; visitas de acompanhamento; experimentação e inovações	Assentados da reforma agrária (pretende atingir oito grupos de mulheres e sete grupos de jovens com as ações do projeto)	Contratação de três técnicos para prestar assistência aos produtores que fazem parte da rede	Carrinho de mão; eletrobomba; centrífuga; mesas; veículo; impressora; máquina fotográfica; roçadeira etc.	Sementes diversas (berinjela, cebolinha, quiabo, alface etc.); mudas de plantas medicinais
20 Rio Grande do Sul	Rede Camponesa de Agroecologia	Não identificado	Cursos de formação e capacitação com temáticas envolvendo a sustentabilidade camponesa; agroecologia; Plano Camponês etc. e um curso profissionalizante em agricultura	Indígenas; povos e comunidades tradicionais; assentados da reforma agrária; agricultores familiares; "rádio comunitária" (não especifica número de grupos compostos majoritariamente por jovens e/ou mulheres, apenas informando um conjunto de atividades que visam trabalhar a questões de gênero e igualdade em que esses grupos serão os principais beneficiários)	Atividades de assessoria e consultoria especializadas diretamente nas entidades da rede, em suas comunidades e em locais e ambientes propícios ao aprendizado mútuo; assessoria e consultoria qualificada em diversas áreas (direito/legislação sanitária/contabilidade etc)	Não identificado (cita aquisição de equipamentos na proposta, mas não específica)	Não identificado

(Continua)

(Continuação)

UF	Rede	Atividades de mobilização (encontros, reuniões etc.)	Atividades de formação (cursos, oficinas, visitas técnicas etc.)	Diversidade na rede (composição por diferentes grupos)	Atividades de assistência técnica	Equipamentos	Insumos
21 Mato Grosso	Rede Cooperativas sem Fronteiras do Brasil	Encontros da rede; realização de reuniões de sensibilização com entidades locais, governamentais e não governamentais	Capacitações em práticas agroecológicas; vinte capacitações nas URS	Assentados da reforma agrária; agricultores familiares (informam o beneficiamento de onze grupos compostos majoritariamente por jovens e/ou mulheres, porém não específica se são grupos já existentes ou que desejam beneficiar a partir do projeto)	Assistência técnica às unidades de produção familiar, para orientação continuada e individualizada para cada UR. Visitas de assistência técnica e extensão rural (ATER) mensais individualizada para duzentos agricultores	Veículos; computadores; câmeras digitais; aparelhos de georreferenciamento etc.	Não identificado
22 Bahia	Rede Sabor Natural do Sertão	Seminário de planejamento, com a equipe do trabalho e os empreendimentos; encontros para monitoramento, avaliação e planejamento das ações, pela equipe técnica dos projetos e alguns empreendimentos	Seminários de formação; oficinas de demonstração de tecnologias; experimentação de tecnologias nas unidades produtivas; curso sobre gestão de administração das unidades produtivas	Povos e comunidades tradicionais; extrativistas; agricultores familiares (pretendem beneficiar três grupos compostos majoritariamente por jovens)	Contratação de três técnicos de campo especializados, para prestação de serviços de assistência, realização de visitas de acompanhamento técnico e pedagógico	Veículos; computadores; impressoras; cadeiras; geladeira; balanças; fogão industrial; liquidificador industrial etc	Não identificado
23 Amazonas	Rede Maniva de Agroecologia (Rema)	Vivências entre os núcleos e vivências internas dos núcleos para o intercâmbio de tecnologias e práticas nas distintas URS da Rema	Formação e capacitação de jovens e mulheres da Rema; dez encontros com palestras e mesa redonda para troca de experiências e aprofundamento nas práticas vinculadas às URS; vivências de campo	Povos e comunidades tradicionais; assentados da reforma agrária; extrativistas e agricultores familiares (com as iniciativas a serem desenvolvidas, pretende-se beneficiar nove grupos formado majoritariamente por mulheres e/ou jovens, a partir das demandas levantadas previamente junto a esse público que já compõe a rede)	Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade (OPAC). Maniva: assembleias da OPAC Maniva, visita de verificação e visitas de pares por agricultor cadastrado ao ano; ATER com visitas periódicas de intensificação da produção aos agricultores e agroextrativistas da rede	Veículos, notebooks; impressoras; móveis de escritório; carro de mão; escada; moto-poda; fogão industrial; despolpador; balança; caminhão etc.	Não identificado

(Continua)

(Continuação)

UF	Rede	Atividades de mobilização (encontros, reuniões etc.)	Atividades de formação (cursos, oficinas, visitas técnicas etc.)	Diversidade na rede (composição por diferentes grupos)	Atividades de assistência técnica	Equipamentos	Insumos
24 Pará	Rede Criativa e Solidária Poloprobio/Encauchados (RedEncauchado)	Visitas de monitoramento e avaliação: todas as atividades serão monitoradas pela equipe do Poloprobio e por representantes das organizações que compõem a rede.	Cursos de capacitação (sendo três na comunidade quilombola Santa Quitéria e um na comunidade São Domingos); cursos de capacitação em informática; em reaplicação da tecnologia social dos Encauchados; cursos de corte e costura etc.	Indígenas; povos e comunidades tradicionais; assentados da reforma agrária; extrativistas; agricultores familiares (70% desse público é composto por mulheres)	Três visitas de assistência técnica a cada UR	Caldeira; fogão industrial; moinho triturador de madeira; carro utilitário; embarcações; máquinas de costura etc.	Tecidos (insumo para os cursos); látex etc.
25 Distrito Federal	Rede Terra	Encontro de planejamento do projeto, com coordenadores das URs, equipe técnica e líderes comunitários e das organizações da rede	Seminários de capacitação técnica em práticas de manejo agroecológico de quintais diversificados e hortas agroecológicas; viagens de intercâmbio; eventos de capacitação em diversos temas referentes à prática agroecológica	Povos e comunidades tradicionais; assentados da reforma agrária; agricultores familiares (objetivando beneficiar três grupos compostos majoritariamente por mulheres ou jovens)	Efetivo acompanhamento técnico aos agricultores e ampla mobilização dos parceiros e viabilização das atividades previstas, realizando no mínimo uma visita mensal a cada família	Veículos; equipamentos de informática; roçadeira	Adubo orgânico (esterco)

Elaboração das autoras.

4.3.1 Mobilização

Dos 25 projetos analisados, em dois deles não foi possível identificar atividades de mobilização, como reuniões, encontros do grupo, seminários de avaliação etc. Além disso, o projeto 2 (rede Agreco) identifica a atividade “excursão para sensibilização de agricultores” como atividade de mobilização e formação simultaneamente, embora esse tipo de atividade não esteja exatamente de acordo com o que os entrevistados consideraram como atividades de mobilização, (uma ação de cunho mais coletivo, que envolva todos os agentes, e não um mero receptor), razão pela qual foi caracterizado nesta análise como o terceiro projeto sem atividades de mobilização identificadas.

A maioria dos projetos listam seminários de avaliação como atividades de mobilização, ou reuniões de alguns membros da rede com a equipe técnica. Apenas sete redes enfatizaram o caráter participativo, integrador e de fortalecimento das atividades de mobilização listadas (Planalto Central; Leste Paulista; Bico Agroecológico; Sociotécnica do Sertão Norte Mineiro; do Araripe; de Comercialização Solidária de Agricultores Familiares; Uai Vale do Urucuia).

4.3.2 Formação

Todos os projetos apresentam alguma atividade de formação, com destaque para realização de oficinas.

4.3.3 Diversidade na rede

Mais da metade das redes analisadas (dezessete) possuem diversidade em sua composição, com presença de povos e comunidades tradicionais, indígenas e/ou extrativistas. Apenas seis redes são compostas apenas por um grupo. Todos, no entanto, apresentam algum tipo de atividade voltada para grupos formados majoritariamente por jovens e/ou mulheres.

4.3.4 Assistência técnica

Todos os projetos apresentam alguma atividade voltada para assistência técnica dos empreendimentos e/ou UR da rede, ou especificam a contratação de técnicos para prestar assistência.

4.3.5 Equipamentos

Em apenas dois projetos não foi possível identificar compra de equipamentos. Um deles menciona em seu plano de trabalho a previsão de compra, mas não discrimina quais.

4.3.6 Insumos

Em treze projetos, não foram identificadas despesas com insumos (matéria-prima não permanente, necessária para a realização de determinada atividade. Exemplo: sementes, adubos, animais etc.).

Em suma, todos os projetos atenderam, simultaneamente, pelo menos quatro das seis categorias selecionadas a partir das falas dos entrevistados sobre fatores importantes para o fortalecimento das redes. Considerando que concorreram a esse edital um total de 166 redes, com uma demanda de R\$ 67 milhões, e destas, apenas 33 propostas foram aprovadas e 28 efetivamente contratadas, assume-se que, para além das questões burocráticas de documentação mínima exigida, passaram pela seleção apenas os projetos mais qualificados e que apresentavam mais características consideradas fundamentais para atingir o objetivo pretendido.

4.3.7 Avaliação e recomendações

Apesar de todas as reclamações levantadas pelos atores-chave entrevistados, foi unânime a percepção de que o programa foi eficiente no que tange ao fortalecimento de redes de agroecologia.

No quadro 5 são apresentadas as principais subcategorias que aparecem nas entrevistas, referente aos pontos positivos do programa.

QUADRO 5

Pontos positivos do Ecoforte: subcategorias e frequência

Categoria	Subcategorias	Frequência ¹
Pontos positivos Ecoforte	Contribuição e sucesso do programa no fortalecimento das redes, da agricultura familiar agroecológica, com diversificação da produção e divulgação/implementação de tecnologias sociais/aumento da capacidade de governança territorial, da capacidade dos arranjos produtivos locais, empoderamento, resiliência e autogestão.	8
	Viabilização do funcionamento, da dinâmica e da perenidade das redes.	5
	Possibilita apresentar demandas reais – as redes apresentam seus próprios projetos.	4
	Concepção e desenho do programa: resposta à demanda social, processo seletivo justo.	3
	Programa coerente, eficiente, que valoriza as potencialidades locais e reconhece a organização e ação em rede.	4
	Importância política do programa: reconhecimento institucional do processo de desenvolvimento conduzido pelas redes/inação institucional/catalisador de políticas públicas/ garantia de continuidade e articulação de políticas públicas no território.	5
	Demais resultados importantes: articulação dos territórios em rede, avanços nos processos e na garantia de recurso para atividades primordiais da rede.	3

Elaboração das autoras

Nota: ¹ Frequência de vezes em que apareceu a subcategoria nos textos das entrevistas.

Como é possível observar, as subcategorias mais frequentes nas falas dizem respeito à contribuição e ao sucesso do programa no fortalecimento das redes e, conseqüentemente, da agroecologia e da agricultura familiar nos territórios onde essas redes atuaram. Além disso, o programa foi considerado importante para viabilizar a dinâmica das redes, garantindo o funcionamento e a perenidade destas. Ademais, o programa também foi bem avaliado pelo papel político de reconhecimento institucional desempenhado pelas redes para o desenvolvimento rural sustentável, como agentes capazes de atuar como catalisadores das políticas públicas desenvolvidas no território, além de transformar a realidade local por meio da valorização e dinamização de suas potencialidades.

Quando foram demandados a dar sugestões de melhoria para o programa em suas próximas edições, surgiram nas falas dos entrevistados as subcategorias apontadas no quadro 6.

QUADRO 6

Sugestões de melhora do Ecoforte: falas representativas

Categoria	Subcategorias	Frequência ¹
Sugestões de melhoria Ecoforte	Expandir volume de recursos, tempo de vigência, número de parcerias e territórios alcançados (América Latina)	5
	Maior flexibilidade administrativa e na alocação de recursos	2
	Realização de encontro de redes e apoio a redes de redes (Ecoforte)	3
	Divulgação	2
	Outros (maior participação do agricultor e evitar fortalecer os que já são fortes)	2

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Frequência de vezes em que apareceu a subcategoria nos textos das entrevistas.

A subcategoria mais frequente diz respeito à expansão do volume de recursos, como já era esperado, e também expansão do tempo de projeto, pois o período de 24 meses foi considerado muito curto. Outra questão frequente foi a sugestão da realização de encontros entre redes, possíveis seminários, ou atividade similar, que possibilite a troca de experiências entre as redes beneficiadas pelo programa, sobre temas como gestão, metodologias, tecnologias sociais etc.

A ampliação e continuidade do programa foram consideradas fundamentais, tanto para o fortalecimento de um número maior de redes quanto para o da própria PNAPO, além da consolidação do Planapo, tendo em vista a capacidade que as redes apresentam de articular e potencializar os investimentos e as políticas públicas presentes nos territórios onde atuam.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apontado nas análises desta pesquisa, o programa Ecoforte foi resultante de um longo processo de articulação, envolvendo atores governamentais e representantes da sociedade civil, no intuito de elaborar uma política capaz de fortalecer as redes de agroecologia em todo o país. Tratou-se de um programa inédito dentro do Planapo, que buscou abranger, por meio de seu desenho, um amplo conjunto de características apontadas pela sociedade civil como relevantes para o fortalecimento das redes em questão.

Entre os fatores apontados pela pesquisa como positivos em relação ao desenho do edital, destacam-se: *i)* a abertura à recepção de propostas elaboradas pelas próprias redes, o que contribuiu para que estas tivessem a possibilidade de financiar atividades voltadas à mobilização e à dinâmica da rede, impactando diretamente na sua força política e no seu fortalecimento como um coletivo; *ii)* a valorização de projetos que contemplassem a questão da diversidade, com entidades representativas de povos e comunidades tradicionais, grupos formados majoritariamente por mulheres ou jovens, entre outros; *iii)* a prioridade a atividades de formação e assistência técnica; e *iv)* a possibilidade de aquisição de equipamentos e insumos que melhor se adequassem às necessidades da rede. Outro ponto de destaque alcançado pelo desenho proposto foi a priorização de redes minimamente estruturadas, em atendimento à demanda de entidades representativas, como ANA e ABA, para que o recurso investido agisse nos territórios

como “recurso semente”, potencializando suas ações na articulação com outras políticas no território e incentivando o desenvolvimento de outras redes. Em diversos momentos, a própria possibilidade de diálogo com os gestores da política, principalmente com a FBB, também aparece como ponto de destaque do programa, apesar de não ser unânime.

Foi apontada também uma série de fatores negativos oriundos não apenas do desenho do programa, mas também de escolhas políticas e de gestão a ele relacionados, como: *i)* o volume investido muito abaixo do esperado e do pactuado inicialmente, quando da elaboração do Planapo; *ii)* o excesso de exigências burocráticas do edital; *iii)* a rigidez na gestão do programa; *iv)* o aumento do número de exigências feitas às redes beneficiadas ao longo da execução dos projetos; e *v)* o engessamento dos recursos, principalmente no que diz respeito à obrigatoriedade de utilização de 50% do recurso para investimento e 50% em custeio. Esse último fator foi apontado como um dos grandes entraves para as entidades executoras, uma vez que não considerou as realidades distintas vivenciadas pelas redes, limitando a possibilidade de trabalharem baseadas em suas reais necessidades. Sendo assim, apesar da liberdade dada pelo edital para que apresentassem seus próprios projetos, a rigidez na porcentagem do tipo de recurso a ser utilizado foi um fator considerado limitador do potencial do programa.

A rigidez e o excesso de burocracia também foram apresentados como contraditórios, uma vez que a escolha pela parceria com a FBB deu-se justamente pela maior facilidade que esta apresenta, como pessoa jurídica de direito privado, para contratação de organizações da sociedade civil, frente aos órgãos públicos parceiros do programa. Sobre esse ponto, ressalta-se que essa rigidez na gestão dos recursos reflete, em parte, os procedimentos burocráticos que devem ser observados pela FBB na gestão de recursos públicos, já que também está sujeita a auditorias e controles internos quando da gestão desse tipo de recurso, mas também reflete, por sua vez, a rigidez de suas próprias regras internas de gestão e fiscalização de contratos, o que acabou limitando a possibilidade de o programa atender, com maior flexibilidade, algumas das demandas postas. Outro fator, para além do edital, que foi apontado como negativo pelos entrevistados diz respeito à falta de participação de outros órgãos no fortalecimento das ações do programa nos territórios.

A partir desses apontamentos, é possível verificar que existia uma grande expectativa em relação ao programa Ecoforte, principalmente dado o contexto participativo em que surgiu. A sociedade civil pôde participar do desenho do primeiro edital, principalmente na definição

de alguns fatores considerados fundamentais para o fortalecimento de redes de agroecologia. Esses atores, no entanto, se viram impossibilitados de influenciar mais fortemente em fatores políticos e de gestão relevantes para a boa execução do programa, como na questão do volume de recursos e da liberdade para a execução dos projetos, o que gerou um descontentamento quando da avaliação sobre sua real participação na construção do programa.

Foi unânime, todavia, a percepção de que o Ecoforte foi um programa bem-sucedido no que tange ao fortalecimento das redes de agroecologia, de forma que foi capaz de traduzir parte considerável das demandas da sociedade civil em prol desse fortalecimento, nessa sua primeira edição. Em suma, a própria existência do programa é considerada de grande relevância, uma vez que deve ser continuado e ampliado. As principais sugestões de melhoria apontadas dizem respeito à realização de encontros entre redes contempladas no Ecoforte, para intercâmbio e troca de experiências, além da necessidade de destinação de um maior volume de recursos em seus próximos editais.

O caso do Ecoforte pode ser considerado um exemplo de como a rigidez burocrática do Estado impõe dificuldades à execução de políticas públicas inovadoras que buscam promover a autonomia e o protagonismo dos beneficiários, entendidos aqui como sujeitos de direito da política, na escolha e efetivação de seu próprio processo de desenvolvimento. Isso aponta para a necessidade de o Estado buscar maneiras de simplificar os processos burocráticos, o que, porém, precisa ser realizado sem comprometimento da eficiência, transparência e controle do uso dos recursos públicos. Um caminho que pode contribuir para esse processo é o fortalecimento das instâncias de participação e controle social nos territórios, como conselhos e comitês, para auxiliar na fiscalização e, assim, diminuir a obrigatoriedade de documentos e exigências burocráticas que visam garantir a conformidade da execução dos projetos.

Apesar da sua importância no âmbito da PNAPO, o futuro do programa Ecoforte ainda é incerto. Foi lançado um segundo edital voltado ao fortalecimento de redes de agroecologia em agosto de 2017, embora, até a conclusão deste *Texto para Discussão*, ainda estivesse em andamento o processo de seleção e avaliação das propostas a serem aprovadas para futura contratação, em 2019. Vale frisar que o ACT/2013, que criou o programa, teve sua vigência legal expirada em novembro de 2018, sendo que foi feita uma tentativa, por parte do seu comitê gestor, de fazer um aditivo de prazo de um ano. O Ministério do Trabalho, um dos membros do comitê, não concordou, entretanto,

em assinar o aditivo, por compreender que seria necessário um novo acordo, de forma que a articulação governamental em torno do Ecoforte ainda se encontra indefinida. O segundo edital, contudo, continua vigente e com previsão de execução de 2019 a 2020.

Ressalta-se, por fim, a necessidade de serem realizados mais estudos sobre o programa, principalmente avaliações que abranjam os seus impactos nos territórios, o que servirá para embasar a tomada de decisões a respeito dessa política e poderá auxiliar a reforçar a demanda por sua continuidade.

REFERÊNCIAS

ASSIS, R. L. de. Desenvolvimento rural sustentável no Brasil: perspectivas a partir da integração de ações públicas e privadas com base na agroecologia. **Economia Aplicada**, v. 10, n. 1, p. 75-89, jan.-mar. 2006.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 49, 30 nov. 1964.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, 5 out. 1988, p. 1.

CAMPOS, A. P. T.; SCHIMITT, C. J. Rede de relações sociais e arranjos institucionais da agricultura familiar na Zona da Mata em Minas Gerais, Brasil: novas formas de governança nas políticas públicas? In: CONGRESO INTERNACIONAL EM GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS. 8., 2017, Madri. **Anais...** Madri: CIGAPP, 2017.

CAMPOS, C. J. G. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v. 57, n. 5, p. 611-614, set.-out. 2004.

CARDONA, J. C. *et al.* Desenvolvimento rural: do agrícola ao territorial. In: NIEDERLE, P. A.; RADOWSKY, G. F. W. (Org.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: UFRGS/SEAD, 2016. (Série Ensino, Aprendizagem e Tecnologias).

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Estado, planejamento e políticas públicas no Brasil em desenvolvimento. **Crises e Oportunidades**, 25 ago. 2009. Disponível em: <<https://criseoportunidade.wordpress.com/2009/08/25/estado-planejamento-e-politicas-publicas-o-brasil-em-desenvolvimento-jose-celso-cardoso-jr/>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

CHARÃO-MARQUES, F; SCHIMITT, C. J.; OLIVEIRA, D. Agências e associações nas redes de agroecologia: práticas e dinâmicas de interação na Serra Gaúcha e na Zona da Mata mineira. **Século XXI, Revista de Ciências Sociais**, v. 7, n. 1, p. 15-42, jan.-jun. 2017.

ELIAS, D. Ensaio sobre os espaços agrícolas de exclusão. **Nera**, ano 8, n. 8, p. 29-51, jan.-jun. 2006.

GARCIA, R. C. **Alguns desafios ao desenvolvimento do Brasil**. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; CUNHA, A. dos S. (Org.). Planejamento e avaliação de políticas públicas: pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento no Brasil contemporâneo. Brasília: Ipea, 2015.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MENDONÇA, M. A. F. C.; DAL SOGLIO, F. Abordagem de redes sociotécnicas e de inovações aplicadas aos processos de monitoramento de sustentabilidade em sistemas de manejo agroecológico. **Cadernos de Agroecologia**, v. 6, n. 2, p. 1-6, dez. 2011.

MONTEIRO, D.; LONDRES, F. Pra que a vida nos dê flor e frutos: notas sobre a trajetória do movimento agroecológico no Brasil. In: SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil**: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília: Ipea, 2017.

MOURA, I. F. Antecedentes e aspectos fundantes da agroecologia e da produção orgânica na agenda das políticas públicas no Brasil. In: SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil**: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília: Ipea, 2017.

PETERSEN, P. *et al.* **Método de análise econômico-ecológica de agroecossistemas**. 1. ed. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2017.

SABOURIN, E; TEIXEIRA, O. A. **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**: conceitos, controvérsias e experiências. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2002.

SACHS, I. **A terceira margem**: em busca do ecodesenvolvimento. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (Org.). **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil**: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília: Ipea, 2017a.

_____. **Análise da construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, n. 2305).

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 17, n. 1, p. 1-14, 2015.

VARGAS, F.; ARANDA, Y. P. C.; RODOMSKY, G. F. W. Desenvolvimento sustentável: introdução histórica e perspectivas teóricas. In: NIEDERLE, P. A.; RADOWSKY, G. F. W. (Org.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA: PROGRAMA ECOFORTE E O FORTALECIMENTO DAS REDES DE AGROECOLOGIA

Público: representantes da sociedade civil e participantes da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)

- 1) Características gerais da(o) entrevistada(o):
 - a) Instituição da qual faz parte.
 - b) Há quantos anos atua nessa instituição?
 - c) Faz parte de alguma rede?
 - Em caso positivo, qual?
 - Em caso negativo, que tipo de vínculo sua instituição tem com as redes de agroecologia?
- 2) Importância das Redes de Agroecologia:
 - a) Qual a importância das redes de agroecologia para a agricultura familiar?
 - b) Qual a importância das redes para o desenvolvimento rural?
 - c) Qual a importância das redes no âmbito da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO)?
- 3) Fortalecimento das redes e políticas públicas:
 - a) O que é importante para o fortalecimento das redes de agroecologia?
 - b) Como é possível caracterizar uma rede fortalecida?
 - c) Quais ações e instrumentos devem ser financiados e/ou apoiados a fim de fortalecer as redes de agroecologia?
 - d) Que territórios deveriam ser apoiados prioritariamente?
- 4) Programa Ecoforte e o fortalecimento das redes de agroecologia:
 - a) Como surgiu o programa Ecoforte?
 - b) Como você vê a atuação do programa Ecoforte, ao longo da execução de seu primeiro edital, para o fortalecimento das redes de agroecologia? Essa

atuação atendeu à demanda da sociedade civil para apoio às redes? O quanto esse programa foi capaz de se aproximar desse objetivo?

- Em caso positivo, o que acredita que contribui para isso?
- Em caso negativo, o que faltou?
- Em caso de dúvida, quais os pontos positivos e negativos que listaria sobre a atuação do programa em busca de fortalecer as redes de agroecologia?

c) Faria alguma sugestão de melhoria do programa? Quais?

APÊNDICE B

AGRUPAMENTO DE SUBCATEGORIAS¹

Categoria A: importância das redes para desenvolvimento rural/ agricultura familiar

Agrupamento 1: articulação

- articulação (2);
- ação sistêmica; e
- interação.

Agrupamento 2: intercâmbio de experiências

- intercâmbio de experiências;
- aprendizado; e
- valorização de experiências.

Agrupamento 3: comunicação

- comunicação (2); e
- sistematização de informações.

Agrupamento 4: cooperação/participação

- processo participativo;
- engajamento; e
- cooperar.

Agrupamento 5: valorização do território, suas potencialidades e seus recursos naturais

- equilíbrio ambiental e sociocultural;

1. Os números entre parênteses correspondem à frequência de vezes que a subcategoria apareceu nas diversas entrevistas.

- valorização das potencialidades;
- preservação; e
- potenciais ecológicos, econômicos e socioculturais dos territórios.

Agrupamento 6: outros

- ressignificar; e
- autonomia.

Categoria B: desenvolvimento rural sustentável – compreensão/características

Agrupamento 1: integração de preocupações políticas, sociais e ambientais

- reivindicação de políticas públicas;
- preocupação com questões sociais, culturais e ambientais;
- valorização da cultura; e
- valorização da base de recursos naturais.

Agrupamento 2: produção e consumo local

- construção de redes de produção e consumo;
- estímulo à produção local; e
- consumo local.

Agrupamento 3: outros

- técnicas e princípios agroecológicos em prol do desenvolvimento rural e sustentável.

Categoria C: importância das redes para a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e para o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo)

Agrupamento 1: fortalecimento dos atores sociais por meio do coletivo para participação e disputa política

- construção da política a partir da mobilização dos atores sociais;

- organização coletiva possibilitando participação na disputa de poder; e
- correlação de forças.

Agrupamento 2: contribuição do coletivo para execução, alcance e monitoramento das políticas públicas

- capilaridade das políticas públicas; e
- construção, monitoramento e execução das políticas públicas.

Categoria D: vantagens proporcionadas pelo trabalho em rede

Agrupamento 1: comunicação/informação/visibilidade

- comunicação;
- trocas (informação, conhecimento, experiências);
- acesso à informação; e
- visibilidade.

Agrupamento 2: fortalecimento dos atores sociais por meio do coletivo para reivindicação de políticas públicas

- luta conjunta em defesa de políticas públicas;
- trabalho conjunto; e
- reivindicação coletiva por políticas públicas.

Categoria E: fortalecimento das redes de agroecologia – ações necessárias

Agrupamento 1: intercâmbio/mobilização/formação

- encontros (formação);
- intercâmbio/interlocução entre redes; e
- apoio à mobilização das redes.

Agrupamento 2: apoio a projetos elaborados pela própria rede

- apoiar projetos das redes que visam ampliação da escala agroecológica; e
- financiamento de projetos elaborados pela própria rede.

Agrupamento 3: estrutura adequada

- estrutura adequada para ações da rede (produção, comercialização).

Agrupamento 4: assistência técnica

- assistência técnica.

Agrupamento 5: manutenção de políticas públicas que interagem no território

- manutenção de políticas públicas que interagem no território.

Categoria F: redes fortalecidas – características

Agrupamento 1: capacidade política de mobilização, expressão de demandas e disputa de projeto de desenvolvimento

- capacidade de ecoar demandas (relação governo e sociedade);
- força política;
- capacidade de denúncia;
- capacidade de disputa de projetos políticos de desenvolvimento;
- capacidade de mobilização e participação pautada na agroecologia; e
- autonomia.

Agrupamento 2: participação/decisão coletiva

- diálogo;
- planejamento conjunto;
- execução conjunta;
- decisão coletiva; e
- participação.

Agrupamento 3: unidade na diversidade/respeito à diversidade

- possuir diferentes categorias de agricultores;
- capacidade de construir unidade em meio à diversidade;

- compreender a diversidade de atores que compõem a rede;
- diversidade (atores/temas/espços); e
- pluralidade (institucional/política/econômica).

Agrupamento 4: representar sem substituir/horizontalidade

- organização/coordenação horizontal;
- capacidade de representar sem substituir os atores da rede; e
- membros se sentem pertencentes à rede e o expressam.

Agrupamento 5: controle social

- controle social; e
- transparência.

Agrupamento 6: atenção à dinâmica da rede

- atenção à dinâmica da rede; e
- atenção à agenda da rede: tarefas coletivas, trocas internas e externas.

Agrupamento 7: conformidade/prática agroecológica/produção e comércio justo

- conformidade e qualidade dos produtos da rede;
- prática concreta da agroecologia;
- produção e comercialização sem atravessadores: circuitos curtos/preços justos /comércio justo; e
- compreensão de seu objeto e de conceitos a ele relacionados (agroecologia, convivência com o semiárido).

Agrupamento 8: outros

- evitar comparações injustas: redes muito variadas entre si (diferenças regionais); e
- questão (fortalecimento das redes) posta pelos financiadores do programa.

Categoria G: redes fortalecidas – instrumentos/ações financiáveis

Agrupamento 1: dinâmica da rede (recursos de custeio)

- recurso de custeio;
- apoio financeiro aos processos da rede; e
- dinâmica da rede (deslocamento, reunião, processos).

Agrupamento 2: equipamentos (transporte/ beneficiamento de produção etc.)

- transporte;
- equipamentos de beneficiamento da produção; e
- equipamentos.

Agrupamento 3: assistência técnica/formação

- assistência técnica; e
- formação.

Agrupamento 4: financiamento público às redes (editais)

- financiamento público às redes; e
- editais públicos.

Agrupamento 5: insumos/cadeias

- financiamento das cadeias da rede; e
- insumos.

Categoria H: priorização de territórios

Agrupamento 1: Nordeste/Semiárido nordestino

- Nordeste; e
- Semiárido nordestino.

Agrupamento 2: região Amazônica

- região Amazônica; e
- Amazônia.

Agrupamento 3: territórios indígenas

- territórios indígenas (2).

Agrupamento 4: Norte

- Norte (2).

Agrupamento 5: territórios com índices (elevados) de pobreza e baixa segurança alimentar e nutricional

- territórios com concentração de pobreza (num primeiro momento, foi positivo); e
- territórios com índices (elevados) de baixa segurança alimentar e nutricional.

Agrupamento 6: territórios com redes fortes (recurso semente) e/ou forte incidência de políticas públicas

- territórios com trajetória na construção de redes (recurso semente);
- territórios com redes fortes; e
- territórios com forte incidência de políticas públicas (contribui para o fortalecimento dos demais territórios)

Agrupamento 7: seleção mista (redes estruturadas + empreendimentos localizados em territórios vulneráveis)

- seleção mista: redes bem estruturadas + empreendimentos localizados em territórios de maior vulnerabilidade.

Agrupamento 8: comunidades quilombolas

Agrupamento 9: Cerrado

Agrupamento 10: áreas de proteção ambiental (APAs)

Agrupamento 11: territórios ambientalmente frágeis

Agrupamento 12: conjunto dos territórios do país

Categoria I: processo de construção do Ecoforte

Agrupamento 1: contexto prévio I – construção PNAPO/Planapo (participativo /mobilização da sociedade civil/reconhecimento governamental da agroecologia/confluência de esforços/amplos debates)

- construção participativa (PNAPO/Planapo);
- mobilização da sociedade civil: redes, movimentos sociais;
- reconhecimento governamental das iniciativas e organizações de agroecologia;
- duplo reconhecimento entre governo e sociedade civil do papel desempenhado por cada um em prol da agricultura familiar e da agroecologia;
- confluência de esforços que levou à construção da PNAPO e do Planapo;
- construção da PNAPO e do Planapo – cinco seminários regionais com amplos debates com a sociedade civil; e
- construção do Planapo com ampla participação da sociedade civil, representada pela ANA, que entregou uma proposta consistente.

Agrupamento 2: contexto prévio II – a concepção do Ecoforte se deu por meio de processo de convencimento governamental – papel fundamental de Gilberto Carvalho/diálogo com a sociedade civil/inspiração no programa de apoio a redes de catadores (Cataforte)/receios da sociedade civil à lógica bancária do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES)/expectativas baseadas no Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA).

- primeiro momento sobre a construção do Ecoforte: âmbito governamental – processo de convencimento da importância do programa – papel fundamental do ministro Gilberto Carvalho;
- importante contribuição do então ministro Gilberto Carvalho;
- segundo momento da construção do Ecoforte: diálogo com a sociedade civil – definição do edital;
- mudança gradual da compreensão do BNDES sobre a importância das redes;
- inicialmente, a sociedade civil desejava um programa nos moldes do antigo PDA, implementado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), no âmbito do

Programa Piloto, para a Promoção das Florestas Tropicais (PPG7),² com apoio da cooperação alemã e que contava com maior flexibilidade no uso do recurso;

- receio inicial por parte da sociedade civil à lógica bancária do BNDES; e
- política de inspiração: Cataforte (programa de apoio a redes de catadores) também com recurso não reembolsável.

Agrupamento 3: espaços de diálogo e construção do programa: Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) – defesa de edital em apoio às redes; oficinas de trabalho – Fundação Banco do Brasil (FBB)/BNDES

- amplos debates na CNAPO sobre a construção do Ecoforte;
- defesa da CNAPO de um edital de apoio às redes; e
- oficinas de trabalho organizadas pela FBB e pelo BNDES – participação da sociedade civil e órgão de governo.

Agrupamento 4: construção do programa: diálogo FBB-BNDES-sociedade civil- órgão do governo/abertura da FBB a propostas/participação de diversos atores

- debate para construção do Ecoforte contou com vários atores e ideias;
- diálogo com a FBB;
- abertura da FBB às propostas, num primeiro momento;
- processo participativo
- diálogo com a FBB e com os órgãos de governo que mais estavam envolvidos.

Agrupamento 5: regras e condicionalidades: utilização do fundo social BNDES – comprovar desenvolvimento econômico e transformação local/modulagem/abertura a ajustes/unidades de referência/contraparte dos ministérios parceiros – acordo de cooperação

- do ponto de vista da modulagem do programa, foi necessário ajuste às normas do BNDES e da FBB;
- BNDES e FBB: abertura a ajustes para melhor encaixar a lógica das redes em sua própria lógica;

2. Mais informações disponíveis em: <<http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/sociobiodiversidade>>.

- acredita-se terem chegado ao limite das normativas, na tentativa de chegar num modelo mais próximo do que se esperava;
- unidades de referência – criadas para que as ações pudessem ser avaliadas de forma mais objetiva;
- utilização do Fundo Social do BNDES – apesar de não reembolsável, a utilização do recurso é condicionada à demonstração de transformação social a partir de sua utilização;
- projetos precisam contribuir para o desenvolvimento econômico local;
- objetivo: transformação local, por meio do fortalecimento das redes, gerando independência; e
- contraparte dos ministérios – direcionamento de políticas para os territórios apoiados pelo Ecoforte – visando ao desenvolvimento local/regional.

Agrupamento 6: inovações do programa: ação nova dentro do Planapo/metodologia e métrica mais simples

- Ecoforte – única ação realmente nova dentro do Planapo; e
- programa com metodologia mais leve e métrica mais simples de execução – objetivo de estimular as redes.

Agrupamento 7: contraponto – nem todos se sentiram contemplados no edital/participação e influência da sociedade civil no programa abaixo do esperado

- pouca participação da sociedade civil; e
- pouca influência da sociedade civil no edital.

Categoria J: pontos positivos Ecoforte

Agrupamento 1: contribuição e sucesso do programa no fortalecimento das redes, da agricultura familiar agroecológica, com diversificação da produção e divulgação/implantação de tecnologias sociais/aumento da capacidade de governança territorial, da capacidade dos arranjos produtivos locais, empoderamento, resiliência e autogestão

- fortalecimento da agricultura familiar agroecológica;
- fortalecimento das redes (diversificação da produção/implantação e divulgação de tecnologias sociais);

- fortalecimento das redes (de agroecologia) (3);
- fortalecimento das redes (no tocante à capacidade dos arranjos locais, resiliência, empoderamento político, autogestão);
- bem-sucedido no que tange ao fortalecimento das redes de agroecologia;
- apoio às redes; e
- fortalecimento das redes e de sua capacidade de governança territorial.

Agrupamento 2: viabilização do funcionamento, da dinâmica e da perenidade das redes

- viabilização de recursos para realização de encontros da própria rede;
- recursos para atividades de formação;
- recursos para atividades de articulação em rede;
- apoio ao funcionamento/manutenção da dinâmica da rede; e
- apoio à dinâmica das redes.

Agrupamento 3: possibilita apresentar demandas reais – as redes apresentam seus próprios projetos

- propostas elaboradas pelas próprias redes (potencialização no uso do recurso);
- possibilidade de a rede demandar necessidades reais;
- propostas/demandas apresentadas pelas próprias redes; e
- fuge da lógica difusionista do pacote tecnológico.

Agrupamento 4: concepção e desenho do programa: resposta à demanda social, processo seletivo justo

- processo seletivo justo (disputa primeiramente interregional);
- processo seletivo com concorrência mais justa; e
- concepção do programa atende às proposições da sociedade civil.

Agrupamento 5: programa coerente, eficiente, que valoriza as potencialidades locais e reconhece a organização e ação em rede

- valorização das potencialidades locais;

- reconhecimento da organização e ação em rede;
- mobilização de recursos de forma mais eficiente e coerente; e
- coerência.

Agrupamento 6: importância política do programa – reconhecimento institucional do processo de desenvolvimento conduzido pelas redes/ inovação institucional/ atalizador de políticas públicas/garantia de continuidade e articulação de políticas públicas no território

- importância de se ter um banco de desenvolvimento apoiando um processo de desenvolvimento local conduzido pelas organizações da sociedade civil;
- construção de novas parcerias: sociedade civil e organizações do Estado;
- inovação institucional;
- redes se caracterizam como grupos de resistência, lutando por continuidade de políticas públicas (também no nível estadual e municipal); e
- projetos catalisadores de outras políticas.

Agrupamento 7: demais resultados importantes – articulação dos territórios em rede, avanços nos processos e na garantia de recurso para atividades primordiais da rede

- garantiu recurso para infraestrutura, beneficiamento de produção e estruturação de processos orgânicos;
- articulação dos territórios em rede; e
- avanços nos processos de comercialização de algumas redes.

Categoria K: pontos negativos/desafios Ecoforte

Agrupamento 1: recursos insuficientes, comprometendo o sucesso do programa

- recursos insuficientes (4);
- pouco recurso; e
- recurso insuficiente, comprometendo o sucesso do programa.

Agrupamento 2: dificuldades administrativas – pouca flexibilidade, excesso de burocracia, aumento das exigências burocráticas ao longo do projeto, distanciamento

- pouca flexibilidade administrativa;
- excesso de burocracia;
- dificuldade das redes com o modelo de gestão da FBB (difícil compreensão por parte da sociedade civil de imediato);
- dificuldades administrativas (2);
- pouca flexibilidade;
- atraso no repasse de recursos;
- dificuldades administrativas (obrigatoriedade de três orçamentos no início do projeto);
- exigências burocráticas em excesso e crescentes ao longo do projeto;
- dificuldades internas na gestão do projeto: baixa compreensão da forma de execução, troca de pessoal etc. ; e
- sensação de distanciamento (sociedade civil da FBB e do BNDES).

Agrupamento 3: engessamento na aplicação dos recursos

- recursos engessados (2);
- limitação na alocação do recurso (custeio e capital); e
- recurso do BNDES apenas para equipamentos.

Agrupamento 4: problemas de ordem política – modelo de “programa”, pouco apoio de outros órgãos, marco legal restritivo, com esperança de mudança a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)

- modelo da política (programa);
- pouco apoio de outros órgãos governamentais;
- tempo de projeto curto; e
- marco legal muito restrito (sociedade civil aposta em uma melhoria a partir do MROSC)

Agrupamento 5: dificuldades de mensuração de resultados – resultados imateriais e sistematização de dados

- dificuldade de mensuração dos resultados imateriais; e
- dificuldade de sistematização de dados no setor público.

Agrupamento 6: limitações da unidade de referência

- unidade de referência – traz limitações, não valoriza dinâmicas diferentes.

Categoria L: sugestões de melhoria Ecoforte

Agrupamento 1: expandir volume de recursos, tempo de vigência, número de parcerias e territórios alcançados (América Latina)

- expandir volume de recursos (2);
- expandir tempo de vigência dos projetos;
- expandir número de parcerias governamentais; e
- expandir para outros territórios (América Latina).

Agrupamento 2: maior flexibilidade administrativa e na alocação de recursos

- maior flexibilidade na alocação de recursos; e
- maior flexibilidade nos procedimentos administrativos.

Agrupamento 3: realização de encontro de redes e apoio a redes de redes (Ecoforte)

- realizar encontro de redes Ecoforte (sistematização de experiências);
- realizar encontro de redes Ecoforte; e
- apoiar redes de redes (Ecoforte), redes regionais, redes temáticas.

Agrupamento 4: divulgação

- divulgação; e
- expansão.

Agrupamento 5: outros – maior participação do agricultor e evitar fortalecer os que já são fortes

- possibilitar maior participação do agricultor; e
- atentar para pontuação excludente nos editais, evitando fortalecer os fortes e excluir os pequenos.

APÊNDICE C

QUADRO C.1
Categorização

Ideia-base	Categoria	Subcategorias	Frequência (categorias similares)
Importância	(A) Importância das redes para desenvolvimento rural/agricultura familiar	Articulação	4
		Intercâmbio de experiências	3
		Comunicação/informação	3
		Cooperação/participação	3
		Valorização do território, suas potencialidades e seus recursos naturais	4
		Outros (ressignificar e autonomia)	2
	(B) Desenvolvimento rural sustentável – compreensão/características	Integração de preocupações políticas, sociais e ambientais	4
		Produção e consumo local	3
		Outros (técnicas e princípios agroecológicos em prol do desenvolvimento rural sustentável)	1
	(C) Importância das redes para a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo)	Fortalecimento dos atores sociais por meio do coletivo para disputa política	3
		Contribuição do coletivo para execução, alcance e monitoramento das políticas públicas	2
Fortalecimento	(D) Vantagens proporcionadas pelo trabalho em rede	Comunicação/informação/visibilidade	4
		Fortalecimento dos atores sociais por meio do coletivo para reivindicação de políticas públicas	3
	(E) Fortalecimento das redes de agroecologia – ações necessárias	Intercâmbio/mobilização/formação	3
		Apoio a projetos elaborados pela própria rede	2
		Estrutura adequada	1
		Assistência técnica	1
		Manutenção de políticas públicas que interagem no território	1
	(F) Redes fortalecidas - características	Capacidade política de mobilização, expressão de demandas e disputa de projeto de desenvolvimento	6
		Participação/decisão coletiva	5
		Unidade na diversidade/respeito à diversidade	5
		Representar sem substituir/horizontalidade	3
		Controle social	2
		Atenção à dinâmica da rede	2
		Conformidade/prática agroecológica/produção e comércio justo	4
		Outros (evitar comparações injustas/questão do fortalecimento posta pelos financiadores)	2
	(G) Redes fortalecidas - instrumentos/ações financiáveis	Dinâmica da rede (recursos de custeio)	3
		Equipamentos (transporte/beneficiamento de produção etc)	3
		Assistência técnica/formação	2
		Financiamento público às redes (editais)	2
		Insumos/cadeias	2

(Continua)

(Continuação)

Ideia-base	Categoria	Subcategorias	Frequência (categorias similares)
Territórios	(H) Priorização de territórios	Nordeste/Semiárido nordestino	2
		Região amazônica	2
		Territórios indígenas	2
		Norte	2
		Territórios com índices [elevados] de pobreza e baixa segurança alimentar e nutricional	2
		Territórios com redes fortes (recurso semente) e/ou forte incidência de políticas públicas	3
		Seleção mista (redes estruturadas mais empreendimentos localizados em territórios vulneráveis)	1
		Cerrado	1
		Áreas de Proteção Ambiental (APAs)	1
		Conjunto de territórios do país	1
Histórico 1	(I) Processo de construção do Ecoforte	Contexto prévio I – construção PNAPO/Planapo (participativo/mobilização da sociedade civil/reconhecimento governamental da agroecologia/confluência de esforços/amplos debates)	7
		Contexto prévio II – concepção do Ecoforte (processo de convencimento governamental – papel fundamental de Gilberto Carvalho/ diálogo com a sociedade civil/ inspiração no programa de apoio a redes de catadores (Cataforte)/ receios da sociedade civil à lógica bancária do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES)/expectativas baseadas em antigo programa – Subprograma Projetos Demonstrativos (PBA)	7
		Construção do programa: diálogo Fundação Banco do Brasil (FBB)-BNDES-sociedade civil-órgão do governo/ abertura da FBB a propostas/ participação de diversos atores	5
		Espaços de diálogo e construção do programa: CNAPO – defesa de edital em apoio às redes; oficinas de trabalho – FBB/BNDES.	3
		Regras e condicionalidades: utilização do Fundo Social BNDES – comprovar desenvolvimento econômico e transformação local/modulagem/abertura a ajustes/unidades de referência/contraparte dos ministérios parceiros – Acordo de Cooperação	8
		Inovações do programa: ação nova dentro do Planapo/metodologia e métrica mais simples	2
		Contraponto: nem todos se sentiram contemplados no edital/ participação e influência da sociedade civil no programa abaixo do esperado	2
Histórico 2	(J) Pontos positivos Ecoforte	Contribuição e sucesso do programa no fortalecimento das redes, da agricultura familiar agroecológica, com diversificação da produção e divulgação/ implantação de tecnologias sociais/aumento da capacidade de governança territorial, da capacidade dos arranjos produtivos locais, empoderamento, resiliência e autogestão	8
		Viabilização do funcionamento, da dinâmica e da perenidade das redes	5
		Possibilita apresentar demandas reais – as redes apresentam seus próprios projetos	4
		Concepção e desenho do programa: resposta à demanda social, processo seletivo justo	3
		Programa coerente, eficiente, que valoriza as potencialidades locais e reconhece a organização e ação em rede	4
		Importância política do programa: reconhecimento institucional do processo de desenvolvimento conduzido pelas redes/inovação institucional/catalisador de políticas públicas/garantia de continuidade e articulação de políticas públicas no território	5
		Demais resultados importantes: articulação dos territórios em rede, avanços nos processos e na garantia de recurso para atividades primordiais da rede	3

(Continua)

(Continuação)

Ideia-base	Categoria	Subcategorias	Frequência (categorias similares)
	(K) Pontos negativos/desafios Ecoforte	Recursos insuficientes, comprometendo o sucesso do programa	6
		Dificuldades administrativas: pouca flexibilidade, excesso de burocracia, aumento das exigências burocráticas ao longo do projeto, distanciamento	11
		Engessamento na aplicação dos recursos	4
		Problemas de ordem política: modelo de programa/pouco apoio de outros órgãos/marco legal restritivo (esperança de mudança a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)	4
		Dificuldades de mensuração de resultados: resultados imateriais e sistematização de dados	2
		Limitações da unidade de referência	1
Sugestões	(L) Sugestões de melhora Ecoforte	Expandir volume de recursos, tempo de vigência, número de parcerias e territórios alcançados (América Latina)	5
		Maior flexibilidade administrativa e na alocação de recursos	2
		Realização de encontro de redes e apoio a redes de redes (Ecoforte)	3
		Divulgação	2
		Outros (maior participação do agricultor e evitar fortalecer os que já são fortes)	2

Elaboração das autoras.

APÊNDICE D

QUADRO D.1

Agrupamento com falas

Categoria	Subcategorias	Falas representativas
(A) Importância das redes para desenvolvimento rural/agricultura familiar	Articulação	É a ideia de que a agroecologia é uma construção que depende muito da participação dos atores dos territórios. (...) Quer dizer, a sociedade civil, em suas mais diversas manifestações, são as protagonistas da construção da agroecologia. (...) Na verdade, o princípio da agroecologia é reconhecer os recursos, os potenciais que existem no território, valorizar esse recurso, conectá-lo e construir sistemas agroalimentares baseado nas potencialidades ecológicas, econômicas, socioculturais dos territórios. Quem tem capacidade para fazer isso são os atores dos territórios articulados em redes (Associação Brasileira de Agroecologia – ABA).
	Intercâmbio de experiências	
	Comunicação/ informação	
	Cooperação/ participação	
	Valorização do território, suas potencialidades e seus recursos naturais	
	Outros (ressignificar e autonomia)	
(B) Desenvolvimento rural sustentável – compreensão/ características	Integração de preocupações políticas, sociais e ambientais	Eu acho que a ideia de desenvolvimento rural vai além da produção de alimentos. Também incorpora ações sociais, culturais e ambientais. E a agroecologia fornece aí princípios e técnicas que vão permitir buscar esse desenvolvimento rural sustentável. Então valorizar a base de recursos naturais, valorizar os conhecimentos locais, promover o diálogo entre esses conhecimentos locais e os conhecimentos acadêmicos. Sem agroecologia não é possível ter um desenvolvimento rural sustentável, não é possível recuperar essa base de recursos que o modelo da Revolução Verde degradou durante todas essas décadas (Articulação Nacional de Agroecologia – ANA).
	Produção e consumo local	
	Outros (técnicas e princípios agroecológicos em prol do desenvolvimento rural sustentável)	
(C) Importância das redes para a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo).	Fortalecimento dos atores sociais por meio do coletivo para disputa política	E a importância das redes de agroecologia para o plano e pra própria Política Nacional é porque nós também acreditamos que as redes de agroecologia asseguram um processo de capilaridade do que a política prevê, do que a Política constrói, mas também de uma contribuição das redes na construção, monitoramento e execução da própria PNAPO. Então não dá para a gente pensar na Política apenas como uma ação do Estado, mas também como uma ação de pertencimento e de participação das redes locais (Articulação no Semiárido Brasileiro – ASA)
	Contribuição do coletivo para execução, alcance e monitoramento das políticas públicas	
(D) Vantagens proporcionadas pelo trabalho em rede	Comunicação/informação/visibilidade	Então, eu acho que, quando trabalha em rede, você tem mais condição de ser visto, de ver a sua volta o que tá acontecendo, que é a experiência da troca com os outros, de conhecimento, de saberes, né. Então a rede te proporciona isso. E na questão da comercialização, a comunicação é muito mais rápida, através da rede. (...) A rede tem essa, essa capacidade de comunicar (União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Econômica Solidária – Unicafe).
	Fortalecimento dos atores sociais por meio do coletivo para reivindicação de políticas públicas	

(Continua)

(Continuação)

Categoria	Subcategorias	Falas representativas
(E) Fortalecimento das redes de agroecologia – ações necessárias	Intercâmbio/mobilização/formação	Inclusive, eu acho assim: quem tem que pensar quais são os projetos para as redes são as próprias redes, né (...) a gente tem um cardápio de políticas públicas que são elaborados nacionalmente. Agora, esse cardápio é acionado lá no território a partir dos projetos dos atores do território, né... a partir das suas prioridades e da sua realidade. Então você não tem uma realidade igual para todos os territórios, cada um tem uma trajetória, tem especificidades, prioridades até culturais. O que a gente tem discutido muito é que as políticas públicas têm que ser elaboradas de forma a abrir espaço para que, nas redes, elas mobilizem de acordo com suas peculiaridades, façam sua combinação, né (ABA).
	apoio a projetos elaborados pela própria rede	
	Estrutura adequada	(...) começando pelas equipe da [política pública de Assistência Técnica e Extensão Rural] ATER, uma assistência técnica, é... permanente, que isso falta campo. Não aquela assistência técnica que vai lá uma vez, fala com agricultor e vai se embora, mas sim uma permanente (Rede Xique-Xique de Comercialização Solidária – Rede Xique-Xique).
	Assistência técnica	
(F) Redes fortalecidas – características	Manutenção de políticas públicas que interagem no território	
	Capacidade política de mobilização, expressão de demandas e disputa de projeto de desenvolvimento	Eu acho que é a construção da unidade numa diversidade de atores sociais. Uma rede não é composta por uma só organização, são várias organizações e essas organizações têm formas de se organizar distintas, têm prioridades distintas e a relação com o Estado é distinta. Então, o respeito à diversidade é um pré-requisito para que uma rede possa funcionar. A compreensão da diversidade, de um lado; por outro lado, a busca de uma unidade, pois, apesar da diversidade dos atores, há objetivos comuns, há propostas comuns que mobilizam esses atores sociais (ANA).
	Participação/decisão coletiva	
	Unidade na diversidade/respeito à diversidade	
	Representar sem substituir/horizontalidade	Outra coisa que é muito importante é que a rede precisa ter clareza de que ela não substitui os outros atores (...) cada movimento tem a sua importância e a sua forma de atuação política, e todas essas formas são importantes. Então a rede não pode cair no erro de querer substituir o trabalho que os movimentos sociais fazem, e as suas formas de luta e as suas formas de organização. (ANA)
	Controle social	
	Atenção à dinâmica da rede	
	Conformidade/prática agroecológica/produção e comércio justo	
	Outros (evitar comparações injustas/questão do fortalecimento posta pelos financiadores)	
(G) Redes fortalecidas – instrumentos/ações financiáveis	Dinâmica da rede (recursos de custeio)	(...) principalmente a dinâmica da rede, o seu funcionamento. Uma rede precisa, para existir, ter controle social. Controle social começa por agendas locais. No micro, a família agroecologista, depois amplia-se para o grupo que ela pertence, para o núcleo que ela pertence, para o território que ela pertence e para a rede em si. Toda essa dinâmica tem custos - custos de deslocamento, de reunião, de hora/pessoa, processos, sistemas, insumos, enfim. A existência dessa rede não deve estar focada apenas no produto que ela coloca no mercado, mas nos processos que ela organiza para garantir a qualidade desse produto, processos que garantem os equilíbrios que eu já citei: sociocultural, ambiental e econômico (Rede Ecovida)
	Equipamentos (transporte/ beneficiamento de produção etc.)	
	Assistência técnica/formação	
	Financiamento público às redes (editais)	
	Insumos/cadeias	

(Continua)

(Continuação)

Categoria	Subcategorias	Falas representativas
(H) Priorização de territórios	Nordeste/Semiárido nordestino	(...) existem territórios que devem ser priorizados. Os territórios em torno de áreas de conservação e preservação, os parques.
	Região amazônica	Os territórios que estiverem contidos em [Áreas de Proteção Ambiental] APAS. Os territórios de fragilidade ambiental, como é o caso do Pampa e do Arenito Caiuá que são dois territórios que têm níveis já acelerados de desertificação. O Cerrado e a região Amazônica e, por fim, os territórios de baixa segurança alimentar e nutricional, como, por exemplo, o cinturão de olerícolas da região de São Paulo e das grandes capitais (Rede Ecovida).
	Territórios indígenas	
	Norte	
	Territórios com índices [elevados] de pobreza e baixa segurança alimentar e nutricional	
	Territórios com redes fortes (recurso semente) e/ou forte incidência de políticas públicas	(...) como o Ecoforte é um programa que tem pouquíssimos recursos, então seria importante que num primeiro momento fossem apoiadas redes atuantes em territórios onde já há um histórico e uma trajetória da construção de redes, que essas redes poderiam dar maior resposta a esse estilo da política pública. (...) Então, onde existe organização, onde existe uma rede, onde já há uma discussão sobre o desenvolvimento da agricultura familiar no território, onde já há um conjunto de propostas, esse recurso é um "recurso semente", que já vai sendo potencializado. Onde não existe, as organizações vão ter menor capacidade de resposta. Por isso que a gente defendeu que, em um primeiro momento, fosse destinado o recurso para onde as redes tivessem a capacidade de resposta. Mas numa perspectiva de que o programa do Ecoforte se ampliaria. E não é o que ta acontecendo, pelo contrário, o montante de recursos destinados para o segundo edital de apoio às redes é menor do que o primeiro (ANA)
	Seleção mista (redes estruturadas mais empreendimentos localizados em territórios vulneráveis)	
	Cerrado	
(I) Processo de construção do Ecoforte	Áreas de Proteção Ambiental (APAs)	
	Conjunto de territórios do país	
	Contexto prévio I – construção PNAPO/Planapo (participativo/ mobilização da sociedade civil/ reconhecimento governamental da agroecologia/confluência de esforços/amplos debates)	Eu estava por lá no debate antes, nos cinco seminários regionais para discutir a política nacional de agroecologia e, na sequência o plano e dentro do plano, essa oportunidade de ter um tipo de recurso... (...) Nós encontramos recursos que já existiam, programas e o Planapo, na verdade, é uma junção de tudo que já existia. O recurso novo, original, uma coisa nova foi a criação do Ecoforte que soma, então, o recurso da Fundação e do BNDES. Com uma metodologia um pouco mais leve, uma métrica mais simples de execução e principalmente com o objetivo de alimentar as redes, estimular as redes. (...) o debate para construir o Ecoforte envolveu bastante gente e várias ideias (Rede Ecovida).
	Contexto prévio II – concepção do Ecoforte (processo de convenciamento governamental – papel fundamental de Gilberto Carvalho/ diálogo com a sociedade civil/ inspiração no programa de apoio a redes de catadores (Cataforte)/ receios da sociedade civil à lógica bancária do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES)/ expectativas baseadas no Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA)	
	Construção do programa: diálogo Fundação Banco do Brasil (FBB)-BNDES-sociedade civil-órgão do governo/abertura da FBB a propostas/ participação de diversos atores	
	Espaços de diálogo e construção do programa: Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) – defesa de edital em apoio às redes; oficinas de trabalho – FBB/BNDES.	Do ponto de vista da modulação, a gente, evidente que a gente ia ter que se ajustar às normas, aos funcionamentos do próprio BNDES, da Fundação. É que têm uma série de normativas, né. E a gente conseguiu chegar a um modelo, porque tanto o pessoal do BNDES quanto o da Fundação foram extremamente abertos a ajustar, a encaixar a nossa lógica na lógica deles. Isto é, foi assim uma coisa que foi um exercício extremamente fecundo. Se as normas não fossem como são, talvez o Ecoforte tivesse outro tipo de desenho. A gente acha que tem coisas que poderiam ser aprimoradas. Mas eu acho talvez que a gente tenha chegado ao limite das normativas (ABA).
	Regras e condicionalidades: utilização do Fundo Social BNDES – comprovar desenvolvimento econômico e transformação local/modulação/abertura a ajustes/unidades de referência/contraparte dos ministérios parceiros – Acordo de Cooperação	
	Inovações do programa: ação nova dentro do Planapo/ metodologia e métrica mais simples	
(I) Processo de construção do Ecoforte	Contraponto: nem todos se sentiram contemplados no edital/participação e influência da sociedade civil no programa abaixo do esperado	No início foi um pouco conturbado (...) Estava se trabalhando na possibilidade de alocar recursos que viesse da Fundação e do BNDES. Mas, assim, não era uma coisa discutida como participação efetiva nossa, da sociedade civil (...) Quando nós ficamos sabendo, de uma das plenárias, foi de que... o programa estava pronto, né, que ia ser lançado o edital. (...) Claro que a gente não conseguiu influenciar muita coisa porque o formato é aquele (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase).

(Continua)

(Continuação)

Categoria	Subcategorias	Falas representativas
(J) Pontos positivos Ecoforte	Contribuição e sucesso do programa no fortalecimento das redes, da agricultura familiar agroecológica, com diversificação da produção e divulgação/implantação de tecnologias sociais/aumento da capacidade de governança territorial, da capacidade dos arranjos produtivos locais, empoderamento, resiliência e autogestão	Essa é a razão, inclusive, pela qual a gente defendeu muito fortemente o programa Ecoforte, programa de redes de agroecologia que está demonstrando, inclusive, o seu grande sucesso. Porque as organizações localmente se identificam, se articulam, fazem projetos de futuro, mas projetos com referência ao território. E aí qual o papel das políticas públicas? De fortalecer essas redes. Quer dizer é fortalecer a capacidade das redes locais de fazer o processo de governança territorial. Então não só a rede é um conceito fundamental, mas o território é um conceito fundamental para construção da agroecologia (ABA).
	Viabilização do funcionamento, da dinâmica e da perenidade das redes	
	Possibilita apresentar demandas reais – as redes apresentam seus próprios projetos	Primeiro, a própria ideia de apoiar redes. Depois, a abertura do próprio edital para que as redes apresentassem as suas demandas, ou seja, não houve nenhuma proposta do tipo pacote tecnológico a ser difundido em todas as regiões do Brasil (ANA).
	Concepção e desenho do programa: resposta à demanda social, processo seletivo justo	
	Programa coerente, eficiente, que valoriza as potencialidades locais e reconhece a organização e ação em rede	
	Importância política do programa: reconhecimento institucional do processo de desenvolvimento conduzido pelas redes/ inovação institucional/catalisador de políticas públicas/garantia de continuidade e articulação de políticas públicas no território	O fato de, de a rede poder ter recurso pra se encontrar, pra fazer a discussão política da rede, a coordenação das redes poder se encontrar, ter recursos para fazer eventos de agroecologia. Nós fizemos um evento de agroecologia com quatrocentas pessoas. Fizemos um encontro de mulheres da agroecologia com trezentos e cinquenta mulheres, coisa que nós nunca tínhamos feito. Por quê? O recurso possibilita isso. (...) Do <i>folder</i> ao ônibus, né. Trazer as pessoas. Então isso ajuda a fortalecer as redes e o que nós queríamos (Fase).
	Demais resultados importantes: articulação dos territórios em rede, avanços nos processos e na garantia de recurso para atividades primordiais da rede	
(K) Pontos negativos/desafios Ecoforte	Recursos insuficientes, comprometendo o sucesso do programa	A outra questão é a dotação orçamentária. Aí eu acho que nós tínhamos expectativa muito maior no Planapo inclusive tinha sido negociado originalmente um orçamento muito maior do que foi o primeiro edital e o recurso foi cortado a menos que um quarto. Isso foi muito comprometedor para o sucesso do Ecoforte, porque se o orçamento fosse... Se nós conseguíssemos viabilizar o orçamento tal como foi negociado no início, eu acho que a política de agroecologia já estaria muito adiante. (ABA).
	Dificuldades administrativas: pouca flexibilidade, excesso de burocracia, aumento das exigências burocráticas ao longo do projeto, distanciamento	
	Engessamento na aplicação dos recursos	
	Problemas de ordem política: modelo de “programa”/ pouco apoio de outros órgãos/ marco legal restritivo, com esperança de mudança a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)	Tem coisas que são do ponto de vista do próprio edital, da burocracia e tudo, que é um pouco mais complicado, porque entram coisas que eles dizem que são regras... Porque a gente tinha uma posição da FBB antes e, depois que tiveram aqueles problemas lá atrás, que destituíram toda a direção, todo mundo, caíram os diretores todos, não sei o quê... O pessoal começou a ter muito mais exigências burocráticas do que era pra ser lá no início, e isso para as entidades é um problema, principalmente para as redes de agricultores com menos apoio, com menos esclarecimento, é muito mais difícil (ABA-Centro Oeste).
	Dificuldades de mensuração de resultados: resultados imateriais e sistematização de dados	
(L) Sugestões de melhora Ecoforte	Limitações da unidade de referência	
	Expandir volume de recursos, tempo de vigência, número de parcerias e territórios alcançados (América Latina)	Agora, o que poderia é... melhorar, eu acho que essa coisa do engessamento dessa visão que a Fundação tem de que pra você investir só se for em equipamento físico, né. O palpável na cabeça deles... isso poderia ser menos... menos radical, sabe? (Unicafes).
	Maior flexibilidade administrativa e na alocação de recursos	
	Realização de encontro de redes e apoio a redes de redes (Ecoforte)	Eu acho que seria importante a gente prever a possibilidade de trocas, de processos de sistematização dessas experiências e de trocas entre as redes de agroecologia financiadas pelo Ecoforte. Eu acho que um encontro, um seminário, onde uma metodologia leve, que permitisse aos coordenadores, gestores dessas redes trocar conhecimento, trocar experiências sobre gestão dos projetos, sobre metodologia dos projetos, sobre as próprias experiências financiadas pelo Ecoforte, acho que seria algo muito oportuno, muito interessante (ASA).
	Divulgação	
	Outros (maior participação do agricultor e evitar fortalecer os que já são fortes)	

Elaboração das autoras.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Lorena de Sant’Anna Fontoura Vale (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Anna Raquel Fernandes dos Santos (estagiária)

Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

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

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 DA
ECONOMIA



**PÁTRIA AMADA
BRASIL**
GOVERNO FEDERAL

ISSN 1415-4765



9 771415 476001