

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil

Uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável



ipea

Organizadores

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

A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil : uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável / organizadores: Regina Helena Rosa Sambuichi ... [et al.]. – Brasília : Ipea, 2017.
463 p. : il, gráfs. color.

Inclui Bibliografia.
ISBN: 978-85-7811-309-4

1. Agricultura Sustentável. 2. Agricultura Orgânica. 3. Política Agrícola. 4. Desenvolvimento Rural. 5. Políticas Públicas. 6. Brasil. I. Sambuichi, Regina Helena Rosa. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.10981

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

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

ANÁLISE DA CONCEPÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA¹

Regina Helena Rosa Sambuichi²
Paulo Asafe Campos Spínola³
Luciano Mansor de Mattos⁴
Mário Lúcio de Ávila⁵
Iracema Ferreira de Moura⁶
Ana Paula Moreira da Silva⁷

1 INTRODUÇÃO

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

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

1. Este capítulo é uma republicação de parte do Texto para Discussão nº 2305, do Ipea (Sambuichi *et al.*, 2017). Os autores agradecem a todos os entrevistados na pesquisa e às secretarias executivas da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo) e da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo), pelo apoio à realização deste trabalho.

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

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

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

5. Professor adjunto da Universidade de Brasília (UnB).

6. Analista técnica de políticas sociais do Ministério de Saúde (MS).

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

podem causar à saúde humana e a crescente preocupação da sociedade em geral com a qualidade dos alimentos consumidos (Carneiro *et al.*, 2015).

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

As sementes melhoradas de alto rendimento dependem de um “pacote tecnológico”, o qual inclui máquinas e implementos agrícolas, fertilizantes químicos e agrotóxicos (herbicidas, inseticidas, fungicidas e outros), para responder produtivamente de maneira adequada. Por essa razão, a Revolução Verde se apoiou na adoção de técnicas agrícolas baseadas na monocultura, na mecanização pesada e no uso de insumos químicos, com a justificativa de aumentar a produção mundial de alimentos.

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

A expansão das monoculturas de *commodities* pelo setor agroexportador brasileiro reduziu substancialmente a complexidade dos agroecossistemas, resultando em perda de biodiversidade e de estabilidade ambiental. Esse fenômeno tornou os sistemas de produção simplificados muito vulneráveis aos ataques de pragas e doenças, assim como à perda de fertilidade dos solos, o que resultou em mais demanda por agrotóxicos e fertilizantes químicos. Além disso, com a difusão das sementes geneticamente melhoradas ou modificadas, as variedades locais de sementes⁸ e as práticas tradicionais de agricultura, desenvolvidas ao longo de séculos de convivência das populações com o seu ambiente, tiveram seus usos reduzidos,

8. Conhecidas como sementes crioulas.

ficando sob forte risco de serem parcial ou totalmente extintas. As novas tecnologias massificaram a agricultura e agravaram os problemas ambientais e sociais que já existiam, tornando este modelo conservador de agricultura extremamente dependente das grandes indústrias multinacionais (Silva, 1982).

A contestação ao modelo de desenvolvimento difundido pela Revolução Verde começou no Brasil ainda na década de 1970, quando surgiu o movimento de “agricultura alternativa”. Esse movimento criticava as tecnologias adotadas no processo de modernização da agricultura brasileira por seu impacto ambiental e social e propunha o uso de outras tecnologias menos impactantes. Das escolas que compunham esse movimento, surgiram vários atores que viriam a atuar posteriormente nas organizações da sociedade civil ligadas à agroecologia e à agricultura orgânica. A articulação das instituições e dos movimentos sociais ligados a esses temas veio aos poucos conseguindo colocar as suas demandas na agenda das políticas públicas, e, principalmente a partir do século XXI, foram sendo desenvolvidos vários programas e ações ligados à promoção dessas pautas (Moura, 2016). Todo esse processo contribuiu para que, em 2011, em resposta à demanda apresentada pelas mulheres rurais durante a 4ª Marcha das Margaridas, fosse tomada a decisão política que levou à criação da Pnapo no ano seguinte.

O decreto que instituiu a Pnapo estabeleceu como seu principal instrumento o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) e como instâncias de gestão a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), formada por representantes do governo e de entidades da sociedade civil, e a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo), composta por representantes dos ministérios que atuam na política (Brasil, 2012a).

A Ciapo foi inicialmente composta por representantes de dez ministérios⁹ (apêndice A). Ficou sob sua responsabilidade a elaboração do Planapo e a articulação dos órgãos e das entidades do governo federal para a implementação da Pnapo e do Planapo. A Ciapo ficou responsável também por interagir e pactuar com os governos estaduais, distrital e municipais sobre os mecanismos de gestão e de implementação do Planapo; além de apresentar relatórios periódicos à Cnapo para o acompanhamento e monitoramento do plano. A coordenação da Ciapo ficou a cargo do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), atualmente Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead), vinculada à Casa Civil.

A Cnapo é formada por 28 membros titulares, quatorze do governo e quatorze da sociedade civil, e seus respectivos suplentes, totalizando 56 membros (Brasil, 2012a), e possui, no conjunto de suas atribuições, a promoção da participação da sociedade civil e a discussão de questões relacionadas à agroecologia e à produção

9. Alguns órgãos perderam o *status* de ministério com as reformas ministeriais mais recentes.

orgânica, no plano federal e nas diferentes esferas administrativas. As organizações da sociedade civil foram nomeadas pela Portaria nº 331 da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR), de 9 de novembro de 2012 (Brasil, 2012b) (apêndice B).

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

A primeira edição do Planapo, com previsão de ser executada no período 2013-2015, foi elaborada pela Ciapo, que, depois de debatida e ajustada, com a participação da sociedade civil, representada na Cnapo, foi lançada em outubro de 2013 e instituída pela Portaria Interministerial nº 54, de 12 de novembro de 2013 (Brasil, 2013a). O Planapo (2013-2015) apresentou seis objetivos, quatorze metas, 79 estratégias e 125 iniciativas (Brasil, 2013b). Foi estruturado em quatro eixos: *i*) produção; *ii*) uso e conservação de recursos naturais; *iii*) conhecimento; e *iv*) comercialização e consumo, com recursos orçados na ordem de R\$ 1,8 bilhão, acrescido de R\$ 7 bilhões em crédito rural. Os recursos para implementação do Planapo são provenientes das dotações consignadas nos orçamentos dos órgãos e das entidades que dele participam com programas e ações (Brasil, 2013b).

Este capítulo apresenta uma análise da concepção da Pnapo e da primeira edição do Planapo (2013-2015), tendo como base as percepções dos representantes das diversas instituições do governo e da sociedade civil que participam da sua gestão, além de uma discussão sobre o peso dessa política no âmbito das políticas governamentais e do planejamento estatal. O texto está estruturado em cinco seções, iniciando por esta introdução. A seção 2 apresenta os métodos da pesquisa; a seção 3, a análise da concepção da Pnapo e do Planapo na percepção dos atores que participam da sua gestão; a seção 4, uma discussão sobre o planejamento, as políticas públicas e a Pnapo; e a seção 5, as considerações finais.

2 MÉTODOS

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com todos os representantes, titulares e/ou suplentes, do governo federal e das organizações da sociedade civil, que participam da Ciapo e/ou da Cnapo. Nos casos em que o representante havia sido substituído durante o período de existência do plano, foram entrevistados os

representantes novos e os antigos. Ao todo, foram realizadas 45 entrevistas, sendo 22 com representantes do governo e 23 com representantes da sociedade. As entrevistas foram feitas nos meses de março a agosto de 2015, sendo dezessete delas durante a X Reunião da Cnapo, ocorrida no período de 16 a 18 de março de 2015.

Foi aplicado um roteiro aberto de entrevista, sendo que todas as entrevistas foram gravadas e transcritas. A análise da concepção da política e do plano baseou-se nas respostas dadas pelos entrevistados às perguntas a seguir.

- 1) Do ponto de vista de sua instituição, quais foram os principais acertos e erros na concepção e elaboração do Planapo?
- 2) Do ponto de vista de sua instituição, aponte quais são as três prioridades relativas ao fortalecimento da produção.
- 3) Do ponto de vista de sua instituição, aponte quais são as três prioridades relativas ao fortalecimento da comercialização.

Foi realizada uma análise exploratória, qualitativa, aplicando-se o método de análise de conteúdo, a partir das transcrições das entrevistas (Bardin, 2011). As respostas foram codificadas, sistematizadas e agrupadas por temática, com uso do programa Atlas TI 6.0.¹⁰ Para a análise da concepção da Cnapo e do Planapo, foram utilizadas três formas de categorização: uma categoria contendo temas amplos, as subdivisões dessas categorias e a avaliação de satisfação do entrevistado sobre o fato (positiva ou negativa). Para a análise das prioridades, as categorias utilizadas foram: tipo de instrumento de política, finalidade e instrumento utilizado. A classificação dos tipos de instrumentos de política baseou-se em Bemelmans-Videc, Rist e Vedung (1998), com adequações. As discussões sobre planejamento estatal e sinergia de políticas públicas basearam-se em revisão de literatura.

3 ANÁLISE DA POLÍTICA E DO PLANO

3.1 Percepção dos atores sobre a concepção da política e do plano

Durante as entrevistas, os atores destacaram alguns pontos considerados por eles como acertos (pontos positivos) e erros (pontos negativos) na concepção da Cnapo e do Planapo. Os comentários dos entrevistados foram sistematizados em seis categorias maiores: *i*) existência da política; *ii*) processo de construção; *iii*) público prioritário da política; *iv*) desenho de gestão; *v*) concepção do Planapo 2013-2015; e *vi*) outros resultados do processo. Essas seis categorias foram divididas em 22 subcategorias, cujos conteúdos são descritos no quadro 1.

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

QUADRO 1
Percepção dos atores que participam da Cnapo e da Ciapo sobre a concepção da Npapo e do Planapo 2013-2015

Categoria maior	Categoria menor	Exemplo do conteúdo nas falas das entrevistas	Avaliação positiva/negativa	Frequência	
				Sociedade	Governo
Existência da política	Decisão de criar a política	“Outro grande ponto é a construção de uma política nacional de agroecologia. Isso já serve inclusive de referência internacional”.	Positivo	7	3
	Construção participativa em diálogo com a sociedade	“Eu acho que um dos acertos nesse processo é a iniciativa do governo de chamar a sociedade para construir junto o Planapo”.	Positivo	11	8
	Construção interministerial	“O acerto é essa interministerialidade; essa intersectorialidade da política, do plano. Ele congrega diferentes ministérios”.	Positivo	4	5
Processo de construção	Política e plano se inspiraram na prática dos movimentos sociais	“O grande acerto é este: é se inspirar na prática, se inspirar em histórias já construídas para pensar a política pública”.	Positivo	2	0
	Baixa prioridade da agroecologia no governo	“Esse debate da agroecologia termina não sendo ainda algo incorporado dentro do governo”.	Negativo	6	5
	Desorganização no processo de elaboração	“Houve aquele equívoco de, num primeiro momento, buscar um plano, uma coisa mais operativa sem ter o respaldo de uma política”.	Negativo	1	3
	Pouco conhecimento prévio de como criar esse tipo de política	“Talvez o maior desafio nesse processo, desde a construção, era não conhecer na prática como essa política poderia se desdobrar”.	Negativo	1	1
	Dificuldade de consenso na Cnapo	“E aí, quando a gente fala de agroecologia, inclusive coloca transição, (...) isso torna, consequentemente, o debate difícil na Cnapo. Porque nós temos representações de vários tipos, com concepções diferentes”.	Negativo	1	1

(Continua)

Categoria maior	Categoria menor	Exemplo do conteúdo nas falas das entrevistas	Avaliação positiva/negativa	Frequência	
				Sociedade	Governo
Público prioritário da política	Agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais como prioridade	"Eu acho que o principal acerto foi associar a proposta de construção do Planapo à questão do desenvolvimento rural e do fortalecimento da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais".	Positivo	2	0
	Existência da Ciapo e Cnapo	"Então, a própria criação da Ciapo e da Cnapo, que são espaços de diálogo com a sociedade, é um grande acerto".	Positivo	2	4
	Coordenação da Cnapo pela SG-PR	"O fato de [a Cnapo] ficar na SG-PR acabou sendo também uma solução, vamos dizer assim, que deu um peso político maior dentro do governo à política".	Positivo	0	2
Desenho de gestão		"No meu ponto de vista e da nossa instituição, a Cnapo não deveria ter sido constituída no âmbito da SG-PR"	Negativo	1	1
	Proporcionou a articulação de iniciativas antes dispersas	"Eu acho que foi muito positivo a gente ter conseguido, a partir da existência do plano, iniciar um processo de articulação de diferentes iniciativas".	Positivo	1	6
Concepção do Planapo 2013-2015	Inserção de temas/iniciativas importantes	"Uma outra questão que a gente considerou estratégica e que também foi contemplada no Planapo foi a questão dos insumos para agricultura orgânica".	Positivo	3	1
	Ausência de temas fundamentais	"Uma das grandes deficiências do plano é não ter conseguido focar em certos aspectos que são estruturais para o desenvolvimento rural".	Negativo	11	5
	"Apanhado" de iniciativas preexistentes	"O plano na verdade foi um grande exercício de concertação do que já existia nos ministérios".	Negativo	6	4
	Falta de integração entre as iniciativas	"Então esse é o principal erro na concepção: o objetivo do plano, que é integrar uma ação nacional, ficar repartido em várias ações segmentadas".	Negativo	4	4

(Continua)

(Continuação)

Categoria maior	Categoria menor	Exemplo do conteúdo nas falas das entrevistas	Avaliação positiva/negativa	Frequência	
				Sociedade	Governo
Concepção do Plano do Planapo 2013-2015	Limitação de recursos	"Então, eu acho que foi uma coisa errada, tinha que ter mais orçamento disponível pra essa questão da agroecologia".	Negativo	4	0
	Falta de inovação nos instrumentos	"Os erros: não avançou nos instrumentos. Os instrumentos são frágeis e não garantem a implementação. (...) O projeto foi bem concebido, mas faltam instrumentos".	Negativo	3	1
	Plano muito extenso/excesso de iniciativas	"Eu acho que o Planapo ficou muito extenso. Com o anseio de dar uma resposta às diversas demandas, ele ficou muito extenso, e isso dificulta o monitoramento".	Negativo	0	3
	Poucas iniciativas interministeriais	"Eu acho que a gente poderia ter feito, talvez, um esforço maior para ter iniciativas no plano que articulassem, comprometessem mais todos os ministérios".	Negativo	0	2
	Articulação dos movimentos sociais	"É o maior saldo que ficou da construção do plano: essa união do movimento em torno de uma agricultura mais saudável".	Positivo	2	3
Outros resultados do processo	Aprendizado	"A gente acaba aprendendo muito nesse processo e acaba tendo, nessa instância, espaço de troca de informações e de troca de percepções".	Positivo	1	2

Elaboração dos autores.

Obs.: Número total de entrevistados = 45.

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

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

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

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

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

A prioridade da política de apoiar a agricultura familiar e as comunidades tradicionais foi vista como um acerto pelos atores que destacaram esse ponto.

Eles consideram que o fato de a política priorizar esse público mostra o reconhecimento de que esse é o modelo de desenvolvimento mais adequado para atender os agricultores.

Acho que o principal acerto é apontar a agroecologia como modelo para a agricultura familiar. Essa é a principal questão no nosso ponto de vista. A gente entende que (...), durante muito tempo, pensando nas políticas de Estado para a agricultura de forma geral, tendeu-se a empurrar o agricultor familiar para imitar o modelo do agronegócio. Isso gerou uma série de problemas ambientais e muitos problemas sociais de endividamento no campo, de evasão das comunidades. Nós achamos que o modelo agrícola adaptado à agricultura familiar está baseado na agroecologia, e o grande acerto da política é este.

A criação da Ciapo e da Cnapo como instâncias de gestão da política foi vista como um acerto pelos atores que destacaram o tema. Eles consideraram que esses espaços de discussão são importantes para gerar aprendizados e construir consensos, proporcionando a troca de informações e de percepções entre os diferentes setores que compõem a política. Para eles, “foi constituído um espaço de interlocução e construção em relação ao tema muito interessante”. A coordenação da Cnapo pela SG-PR, porém, foi um ponto em que não houve consenso na avaliação dos atores. Quatro deles falaram sobre o tema. Dois consideraram que isso é um acerto, pois, sendo a SG-PR vinculada à Presidência, tem mais peso político perante os demais ministérios, o que dá mais força à Cnapo. Dois atores, no entanto, consideraram isso um erro, achando que as secretarias executivas da Cnapo e da Ciapo deveriam estar a cargo do mesmo ministério.

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

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

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

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

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

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

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

As respostas dadas pelos atores às perguntas sobre prioridades para o fortalecimento da produção e da comercialização agroecológica e orgânica foram agrupadas em 21 categorias de instrumentos. Essas categorias, por sua vez, foram organizadas por finalidade principal (produção ou comercialização) e por tipo de instrumento de política (econômico, de informação, de regulação e misto), conforme apresentado no quadro 2.

QUADRO 2

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

Tipo de instrumento	Finalidade principal	Instrumento	Detalhamento	Frequência		
				Sociedade	Governo	
Econômicos	Comercialização	Compras públicas	Compras de produtos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).	16	12	
		Circuitos curtos de comercialização	Promoção de feiras, venda direta, mercados locais, agricultura urbana e periurbana.	16	7	
		Certificação	Ampliação do acesso à certificação orgânica.	0	6	
		Agroindustrialização	Apoio à agroindústria como forma de agregar valor aos produtos.	4	1	
	Produção	Seguro agrícola	Logística e infraestrutura	Programa de abastecimento, mecanismos de escoamento da produção, logística de distribuição, redução de perdas e outros.	1	4
			Garantia de preço	Política de Garantia de Preços Mínimos	2	1
			Economia solidária	Comércio justo e consumo solidário.	1	1
			Crédito e fomento financeiro	Fomento da produção por meio de crédito subsidiado, financiamento de redes, fundos rotativos ou outros.	13	9
			Sementes e biodiversidade	Acesso a sementes crioulas e a recursos genéticos da sociobiodiversidade.	4	2
			Acesso à terra	Reforma agrária e reconhecimento de territórios de comunidades tradicionais.	5	0
Insumos fitossanitários	Incentivos à produção de insumos fitossanitários para agricultura orgânica.	1	4			
		Seguro-safra e seguro-renda.	0	2		

(Continua)

(Continuação)

Tipo de instrumento	Finalidade principal	Instrumento	Detalhamento	Frequência	
				Sociedade	Governo
De informação/ conhecimento	Produção	Assistência técnica e extensão rural (Ater)/extensão	Oferta de assistência técnica e extensão rural pública para os produtores.	16	8
		Ensino e formação	Formação de técnicos e profissionais de nível superior; programa de educação continuada.	3	7
		Pesquisa e inovação	Geração e sistematização do conhecimento.	1	8
Regulatórios	Comercialização	Sensibilização da sociedade	Ações de comunicação e esclarecimento.	8	13
	Comercialização	Adequação das normas sanitárias	Adequação das normas para facilitar a comercialização da pequena produção e da agroindústria familiar.	4	4
		Produção	Redução do uso de agrotóxicos	Criação de normas, elaboração de especificações de referência e instituição do Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos (Pronara).	5
	Misto	Comercialização	Fortalecimento das organizações	Apoiar as organizações de produtores, como cooperativas, associações e outras, por meio de financiamento, Ater e outros instrumentos.	12
Produção		Empoderamento das mulheres e feminismo	Apoiar a produção das mulheres por meio de crédito, Ater e outros instrumentos voltados para esse público específico.	4	0
		Juventude e sucessão rural	Apoiar a produção dos jovens por meio de crédito, Ater e outros instrumentos voltados para esse público específico.	1	0

Elaboração dos autores.

Obs.: Número total de entrevistados = 45.

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

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

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

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

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

Os instrumentos relacionados ao conhecimento também foram muito citados pelos atores. O mais citado como prioridade para o fortalecimento da produção foi a oferta de assistência técnica e extensão rural (Ater). Outros instrumentos citados como prioridade para a produção foram o ensino, destacando-se a formação de técnicos e profissionais para atuar como agentes de Ater, e o investimento em

pesquisa e na sistematização do conhecimento. A fala a seguir ilustra a importância dada à Ater pelos entrevistados.

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

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

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

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

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

Em geral, todos os temas considerados prioritários pelos atores entrevistados apareceram de alguma forma nas estratégias do Planapo 2013-2015. Algumas prioridades, porém, não foram contempladas nas iniciativas, as quais correspondem

às ações concretas do plano. Como exemplo, podem-se citar a *adequação das normas sanitárias*, o *acesso à terra e ao território* e o estímulo à *agricultura urbana e periurbana*.

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

TABELA 1

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

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

Elaboração dos autores.

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

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

4 A PNAPO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO PLANEJAMENTO ESTATAL

4.1 Política agrícola, agroecologia e produção orgânica

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

O processo de modernização e inovação tecnológica da nossa agricultura se desencadeou não somente de forma exógena, a partir de oportunidades de exportação do

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

Entre 1969 e 1979, com pequena defecção em 1977, os recursos volumosos e as altas taxas implícitas de subsídios ao crédito rural sedimentaram sólidas alianças urbano-rurais e contribuíram efetivamente para uma mudança na base técnica da produção rural. Os projetos técnicos de crédito rural, com a obrigatoriedade de uso de maquinários, implementos e insumos químicos (fertilizantes e defensivos agrícolas), criaram demanda para as indústrias a montante da agricultura (Mattos, 2010). Delgado (1985), porém, demonstra que, entre 1969 e 1976, apesar do crescimento médio do crédito rural de 23,8% ao ano (a.a.), o produto agrícola cresceu apenas 5% a.a.

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

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

dos produtos manufaturados e a elevação dos produtos primários agropecuários e minerais também se evidenciam, desde os anos 1980 até o presente.

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

Os movimentos de agricultura alternativa e, posteriormente, a agroecologia, voltando-se principalmente para o público da agricultura familiar e assumindo uma postura de contestação ao modelo conservador de desenvolvimento fomentado pela política agrícola brasileira, apresentaram muito pouca influência nas decisões do Estado brasileiro durante as décadas de 1980 e 1990. As poucas conquistas políticas obtidas por esses movimentos nesse período foram influenciadas, em parte, pela pressão gerada pelas conferências internacionais sobre desenvolvimento sustentável, que deram visibilidade ao tema. Um fator importante, que abriu caminho para possibilitar alguma mudança nesse cenário, foi o início das políticas voltadas para a agricultura familiar, na década de 1990, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), por exemplo.

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

Essas mudanças, entretanto, não significaram uma redução da influência dos setores ligados à agricultura empresarial e patronal sobre o governo. Pelo contrário, esses setores continuaram fortes, com representação significativa tanto no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo, ocupando cargos importantes nos altos escalões dos principais ministérios do governo e influenciando fortemente a sua

política. Por influência desses setores – entre eles, a indústria de insumos agrícolas –, a modernização da agricultura, baseada na monocultura e no uso de agrotóxicos e máquinas pesadas, continuou sendo o principal modelo fomentado pelas políticas governamentais, como o crédito, a PGPM e a política de ciência, tecnologia e inovação. Como os próprios atores entrevistados destacaram, as questões ligadas à agroecologia e à produção orgânica permaneceram com baixa prioridade no governo, o que dificultou avanços na construção da Pnapo, tanto em relação a recursos como a instrumentos. O R\$ 1,8 bilhão, acrescido de R\$ 7 bilhões em crédito, disponibilizado para ser investido na promoção da agroecologia e da produção orgânica no período 2013–2015, representa uma parcela ínfima dos recursos que já foram historicamente investidos e que continuam a ser disponibilizados para o desenvolvimento da agricultura convencional.

4.2 Estado, políticas públicas e planejamento

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

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

Ainda que planos orçamentários sejam indispensáveis às funções de planejamento, esse arranjo programático-operacional não direciona a gestão pública no longo prazo e não supre o vazio deixado pela falta de reflexões sobre as estratégias de desenvolvimento endógeno da nação. Portanto, este tipo de planejamento plurianual não permite uma visão mais abrangente dos destinos nacionais e não promove um debate mais profundo sobre o tipo de desenvolvimento econômico que a sociedade almeja para o país. Como consequência, o planejamento de medidas estratégicas de Estado fica restrito ao período de um quadriênio, e os planos nacionais, regionais e territoriais passam a ter que se ajustar ao PPA, e não o contrário, como se os meios fossem mais importantes que os fins para os quais eles foram criados. É o programático-operacional entrando em campo em substituição ao

planejado-estratégico, numa total ausência de projeto-país proposto por meio de um plano nacional de desenvolvimento (Mattos, 2010). O planejamento estatal passou a ser desconsiderado, a partir de uma concepção de desenvolvimento em que é possível um país ser movido por suas forças sociais e de mercado reguladas privadamente (Cardoso Júnior, 2011).

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

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

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

Durante as discussões promovidas pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), com apoio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), foi produzindo um documento¹¹ que apresentou as propostas da sociedade civil para a estruturação da política e do plano. As principais diretrizes e objetivos propostos nesse documento foram incorporados nas estratégias e nos objetivos do Planapo 2013-2015, mas isso não aconteceu no âmbito das ações prioritárias propostas, cuja maioria não

11. Disponível em: <<https://goo.gl/cg5ptn>>.

foi contemplada nas iniciativas do plano. Um exemplo é o acesso à terra, que inclui a reforma agrária e a demarcação de territórios de comunidades tradicionais e indígenas. Para os entrevistados que levantaram o tema, a opção pela produção agroecológica e orgânica é indissociável da questão fundiária e de estratégias de desenvolvimento territorial. Apesar da importância desse tema, a decisão política tomada no momento da construção do plano foi deixá-lo de fora. Esse fato resultou em parte das limitações impostas pelo PPA, mas foi principalmente um reflexo da pouca força política da agroecologia no governo.

Essas limitações, porém, não inviabilizaram o plano, pois, por conta das demandas e pressões da sociedade, muitas ações importantes para a política já vinham sendo planejadas e executadas pelos principais ministérios que participam da sua execução, e estavam previstas nesse PPA. Além disso, é preciso considerar que, apesar da fragmentação de ações entre os ministérios, que é característica desse processo de (não) planejamento estatal, existia alguma sinergia entre as iniciativas que estavam sendo desenvolvidas, inclusive com algumas ações interministeriais, como é o caso do fomento aos núcleos de agroecologia.¹² Isso se explica porque os principais atores envolvidos na construção dessa política, tanto no âmbito do governo quanto no da sociedade civil, apresentavam uma rede de interações sociais que vinha sendo desenvolvida desde as décadas anteriores.

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

É preciso destacar também que, apesar de todas as limitações, o processo de construção do Planapo 2013-2015 foi capaz de abrir espaço para iniciativas novas. Uma importante iniciativa a ser destacada é o Programa Ecoforte. Trata-se de um programa que visa ao fortalecimento e à ampliação das redes de agroecologia, extrativismo e produção orgânica, por meio de aporte financeiro. É uma das principais iniciativas interministeriais do plano, sendo uma das poucas realmente inovadoras. Ela foi citada nas entrevistas como uma das prioridades para a produção agroecológica e orgânica, incluída na categoria crédito/financiamento, e a sua inclusão no plano foi vista também como um acerto da política. Só foi possível incluí-la neste primeiro plano porque os recursos principais do programa não vêm

12. O apoio à criação de núcleos de estudo e de centros vocacionais em agroecologia vem sendo realizado por meio de chamadas lançadas em iniciativa conjunta de ministérios, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e o Ministério da Educação (MEC), visando apoiar projetos que integrem atividades de extensão tecnológica, pesquisa científica e educação profissional, para a construção e a socialização de conhecimentos e técnicas relacionados à agroecologia e aos sistemas orgânicos de produção em instituições de ensino superior (IES), pesquisa e institutos federais de educação.

dos orçamentos dos ministérios e das instituições vinculadas, mas são oriundos da Fundação Banco do Brasil (FBB), do Fundo Amazônia e do Fundo Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

4.3 Coordenação e sinergia de políticas públicas

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

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

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

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

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

No caso da Pnapo, os resultados indicam que sua execução integrada é um ponto-chave a ser amadurecido. A articulação entre ministérios pressupõe uma forte coordenação política, a qual não é fácil de ser estabelecida com a atual forma

de planejamento e gestão do Estado brasileiro. Por essa razão, embora a gestão interministerial da Pnapo tenha sido considerada como um acerto pelos atores entrevistados, ela foi colocada também como um importante desafio a ser vencido; talvez o principal para que a Pnapo possa cumprir de fato o objetivo de ser uma política integradora.

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

4.4 Prioridades no Planapo

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

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

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

É preciso considerar também que a maneira como o processo de elaboração do plano foi conduzido dificultou qualquer iniciativa de priorização e enxugamento das ações. Como já foi discutido neste texto, mais do que um planejamento sobre quais ações seriam prioritárias, o que houve de fato foi um ajuntamento de tudo o que já existia. Nessa perspectiva, abarcar o maior número possível de ações e ministérios pode ter sido a estratégia, para dar mais “peso” ao plano com um todo. Mesmo assim, observa-se que a maioria das iniciativas do plano teve relação com os dez temas mais citados como prioridade pelos atores, o que indica a consistência do plano em relação àquilo que os atores em geral mais consideraram prioritário.

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

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresentou uma análise da concepção da Pnapo e do seu principal instrumento, o Planapo, tendo como base a visão dos atores que participam da sua condução, discutindo também a importância dada a esta política no âmbito da política agrícola e do planejamento estatal.

Tendo como principal objetivo ser uma política integradora, observou-se nas entrevistas a importância dada pelos atores a esta função articuladora da política, proporcionada principalmente pela atuação da Cnapo e da Ciapo. Quase todos os pontos positivos citados pelos entrevistados tiveram alguma relação com esses espaços de diálogo, os quais propiciaram a construção da parceria entre governo e sociedade e estimularam também uma abordagem interministerial no âmbito governamental. Outros ganhos importantes proporcionados por esses espaços foram a articulação dos movimentos sociais e o aprendizado.

A gestão interministerial foi citada também entre os principais problemas e desafios para os atores que participam da política. O modo de planejamento setorial dificulta a integração e a priorização das iniciativas, tornando o plano muito extenso e difícil de ser gerido e monitorado. Outro desafio importante é a baixa prioridade do tema no governo. A falta de prioridade se revelou na ausência de

temas fundamentais para a estruturação da agroecologia e da produção orgânica em grande escala, como terra e territórios, além do processo que partiu do PPA 2012-2015 para construir o Planapo, em vez de se fazer o contrário, gerando um “apanhado” de iniciativas preexistentes, com falta de integração entre elas.

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

REFERÊNCIAS

- BALSAN, R. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. **Campo-Território**: revista de geografia agrária, v. 1, n. 2, p. 123-151, 2006.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BEMELMANS-VIDEC, M. L.; RIST, R. C.; VEDUNG, E. **Carrots, sticks and sermons**: policy instruments and their evaluation. 5. ed. New Jersey: Transaction Publishers, 1998.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial**, Brasília, v. 191, 5 abr. 1988.
- _____. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Diário Oficial**, Brasília, p. 4, 21 ago. 2012a.
- _____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Portaria nº 331, de 9 de novembro de 2012. Designa representantes da Cnapo. **Diário Oficial**, Brasília, n. 218, p. 1, 12 nov. 2012b.
- _____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Portaria nº 54, de 12 de novembro de 2013. Institui o Planapo. **Diário Oficial**, Brasília, n. 221, p. 12, 13 nov. 2013a.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Brasil agroecológico**: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo). Brasília: MDA, 2013b.
- _____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Portaria nº 29, de 20 de outubro de 2014. Regulamenta a organização e competência das instâncias da Cnapo. **Diário Oficial**, Brasília, n. 203, p. 1, 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Brasil agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo)**. Brasília: MDA, 2016.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MOURA, I. **Agroecologia na agenda governamental brasileira: trajetórias no período 2003-2014**. 2016. Tese (Doutorado) – Programa de Inovação em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

APÊNDICE A

QUADRO A.1

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

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

Elaboração dos autores.

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

APÊNDICE B

QUADRO B.1

Organizações que representam a sociedade civil na Cnapo

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

Elaboração dos autores.