

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.

AValiação da Execução do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica 2013-2015

Regina Helena Rosa Sambuichi¹
Mário Lúcio de Ávila²
Iracema Ferreira de Moura³
Luciano Mansor de Mattos⁴
Paulo Asafe Campos Spínola⁵

1 INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) é o principal instrumento da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), a qual foi instituída por meio do Decreto nº 7.794/2012, com a finalidade de integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica. No Planapo, constam as ações a serem executadas no âmbito da política, com indicadores, metas e prazos para sua execução, seguindo as diretrizes apontadas no decreto e abrangendo os diversos instrumentos nele previstos, como crédito rural, compras governamentais, assistência técnica e extensão rural e outros (Brasil, 2012).

O decreto que instituiu a Pnapo estabeleceu como suas instâncias de gestão a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo), formada por representantes dos ministérios que participam da política e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), formada de forma paritária por representantes de órgãos e entidades do Poder Executivo federal e de entidades da sociedade civil (Brasil, 2012). Embora a elaboração da proposta do plano tenha ficado a cargo da Ciapo, coube à Cnapo debater a proposta e propor diretrizes, objetivos, instrumentos e prioridades ao plano, de forma a subsidiar a Ciapo na sua elaboração.

A construção do Planapo, assim como da própria Pnapo, se deu de forma participativa, com forte influência dos conselhos e espaços de participação social, como a Cnapo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
2. Professor adjunto da Universidade de Brasília (UnB).
3. Analista técnica de políticas sociais do Ministério da Saúde.
4. Pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), unidade Cerrados.
5. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea.

(Consea) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrap) (Canavesi, Moura e Sousa, 2016).

Esse processo de construção social da Pnapo exigiu um diálogo constante entre o Estado e as organizações da sociedade civil relacionadas à agenda da agroecologia e produção orgânica, demandando um grande esforço de articulação e pactuação que pode levar um longo tempo para ser amadurecido. Nesse sentido, o acompanhamento e a avaliação das ações executadas podem ajudar a criar consensos, facilitando a gestão e o aprimoramento da política.

Os sistemas de avaliação são instrumentos importantes para subsidiar os processos de decisão nas organizações (Hanberger, 2011). Na administração pública, os estudos de avaliação de políticas e programas governamentais são necessários para subsidiar os formuladores e gestores dessas políticas na tomada de decisão quanto ao seu desenvolvimento e aprimoramento. Esses estudos podem contribuir também para auxiliar a prestação de contas das ações desenvolvidas pelo governo, melhorando a transparência do setor público perante a sociedade (Ramos e Schabbach, 2012). Adoção de uma prática avaliativa, porém, ainda não é rotina nos órgãos da administração pública federal, sendo que fatores como insuficiência de recursos orçamentários, carência de pessoal, deficiências na implementação dos programas, inadequação da infraestrutura organizacional e de tecnologia da informação, entre outros, contribuem para isso (Serpa, 2014).

A primeira edição do Planapo foi lançada em 2013 para ser executada no período 2013-2015. O prazo de três anos foi adotado para coincidir com a vigência do Plano Plurianual (PPA) em curso, de forma a garantir que as suas iniciativas, em sua maioria, estivessem vinculadas a ações orçamentárias já aprovadas no PPA 2012-2015 (Brasil, 2013). Este capítulo buscou fazer uma avaliação da execução das ações propostas no Planapo I com base no cumprimento das suas metas físicas e orçamentárias, visando contribuir com o aprendizado e o aperfeiçoamento do planejamento futuro das ações desta política.

O estudo apresentado neste capítulo baseou-se na análise do Relatório de Balanço do Planapo I (Brasil, 2016), em revisão da literatura, no levantamento de dados secundários e em entrevistas realizadas com os representantes de todas as instituições do governo e da sociedade civil que participam da Ciapo e/ou da Cnapo. Foram consultadas também as fichas de monitoramento preenchidas pelos gestores durante a coleta de dados para a elaboração do relatório, contendo informações sobre o cumprimento das metas físicas e orçamentárias; as oportunidades e os desafios encontrados; e as perspectivas e expectativas para além da vigência do plano. Essas fichas foram disponibilizadas para esta pesquisa pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead). As entrevistas foram semiestruturadas, e as análises aqui apresentadas basearam-se nas respostas dadas às perguntas sobre os principais acertos e principais dificuldades/problemas/desafios encontrados na execução do Planapo I.

O texto está estruturado em sete seções, sendo a primeira esta introdução. A seção 2 mostra uma análise geral da execução do Planapo I. As seções 3, 4, 5 e 6 apresentam as análises da execução de cada um dos quatro eixos do plano. As considerações finais são apresentadas na seção 7, onde são resumidas as principais conclusões e recomendações do estudo.

2 BALANÇO DA EXECUÇÃO DO PLANAPO I

O Planapo I foi estruturado em seis grandes objetivos, distribuídos em quatro eixos: *i)* produção; *ii)* uso e conservação de recursos naturais; *iii)* conhecimento; e *iv)* comercialização e consumo. Para cada objetivo, foram estabelecidas estratégias, metas e iniciativas, totalizando 79 estratégias, quatorze metas e 125 iniciativas. Os recursos não reembolsáveis foram orçados na ordem de R\$ 1,8 bilhão, acrescidos de R\$ 7 bilhões, disponibilizados em crédito rural (Brasil, 2013).

As análises realizadas neste estudo basearam-se na execução das iniciativas previstas em cada meta e objetivo do plano. Não foram consideradas as estratégias, pois, embora elas tenham constado no texto do plano, não têm uma correspondência direta com as iniciativas, as quais correspondem às ações de fato executadas. Observaram-se casos de estratégias, como “Ampliar o acesso à terra, implementando a reforma agrária e observando os direitos territoriais”, que não apresentaram iniciativas estabelecidas para esse fim. Inclusive, este foi um dos aspectos criticados por representantes da sociedade civil nas entrevistas, os quais consideraram a falta de ações voltadas para o acesso à terra como uma das falhas na concepção do Planapo I.

As metas apresentadas para cada objetivo não correspondem às metas físicas nem orçamentárias do plano. Estas últimas são apresentadas para cada iniciativa juntamente com os seus indicadores.

O plano só apresenta indicadores de produto, processo ou ação, os quais são utilizados para avaliar o percentual de execução das ações, não se prestando para avaliar o seu impacto real. Além disso, os órgãos responsáveis pela execução da política ainda não possuem um banco de dados sistematizado com as informações necessárias para subsidiar uma avaliação dos seus impactos. Por essa razão, a avaliação aqui apresentada resume-se ao cumprimento das ações, não chegando a avaliar o cumprimento dos objetivos.

A tabela 1 mostra um resumo do cumprimento das iniciativas em relação à meta física prevista no plano. Observa-se que, das 125 iniciativas previstas, apenas 53 tiveram 100% ou mais de execução física. As metas 3, 4 e 6 não tiveram nenhuma iniciativa totalmente executada, enquanto as metas 1, 5, 7, 8, 9 e 10 tiveram 50% ou mais das iniciativas totalmente executadas.

TABELA 1
Número de iniciativas previstas e executadas (meta física) em cada eixo, objetivo e meta do Planapo 2013-2015

Eixos	Objetivos	Metas	Previstas no plano	Número de iniciativas			Sem informação
				Totalmente	Parcialmente	Não executadas	
Eixo 1 – Produção		Meta 1 – Ampliar o número de produtores acessando crédito de custeio e investimento adequados à produção orgânica e de base agroecológica.	14	7	1	4	2
		Meta 2 – Apoiar, pelo menos, trinta redes voltadas à articulação e ao fortalecimento da produção orgânica e de base agroecológica.	7	2	4	1	0
		Meta 3 – Criar meios que propiciem a facilitação do registro de pelo menos cinquenta produtos fitossanitários para uso na produção orgânica.	3	0	1	1	1
	Objetivo 1 – Ampliar e fortalecer a produção.	Meta 4 – Ajustar, criar e publicar quinze regulamentos técnicos e realizar projetos de pesquisa relacionados à disponibilização e ao uso de insumos para a produção orgânica e de base agroecológica.	5	0	5	0	0
		Meta 5 – Criar um programa nacional para a redução do uso de agrotóxicos.	7	4	1	2	0
		Meta 6 – Alcançar 50 mil unidades de produção adequadas aos regulamentos brasileiros para a produção orgânica.	4	0	4	0	0
	Objetivo 2 – Reconhecer e valorizar o protagonismo das mulheres.	Meta 7 – Ampliar ações de fortalecimento da produção orgânica e de base agroecológica para 4 mil mulheres, por meio do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais.	5	4	0	1	0
		Meta 8 – Ampliar processos para produção, manejo, conservação, aquisição e distribuição de recursos genéticos de interesse da agroecologia e da produção orgânica.	14	7	4	1	2
		Meta 9 – Elaborar um diagnóstico da produção extrativista e estabelecer parâmetros técnicos para o manejo sustentável de pelo menos trinta espécies e/ou produtos florestais não madeireiros.	10	6	2	2	0

(Continua)

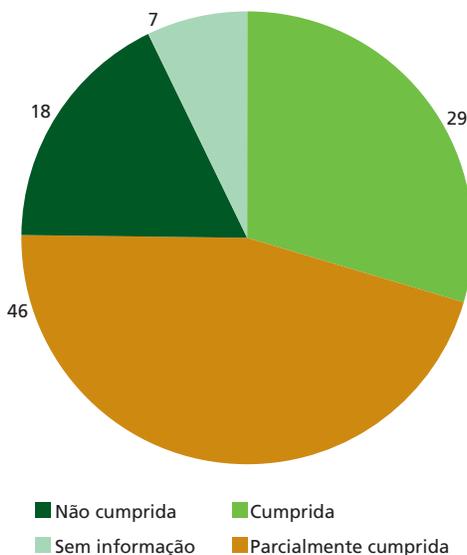
Eixos	Objetivos	Metas	Previstas no plano	Número de iniciativas			Sem informação
				Executadas		Não execu- tadas	
				Totalmente	Parcialmente		
		Meta 10 – Universalizar a assistência técnica e extensão rural com enfoque agroecológico para agricultores familiares orgânicos e agroecológicos e a qualificação de suas organizações econômicas.	8	4	3	1	0
	Objetivo 4 – Ampliar a capacidade de geração e socialização de conhecimentos.	Meta 11 – Promover formação inicial e continuada e qualificação profissional com enfoque agroecológico e sistemas orgânicos de produção para 32 mil beneficiários.	12	4	3	3	2
Eixo 3 – Conhecimento		Meta 12 – Fortalecer e ampliar processos de construção e socialização de conhecimentos e práticas relacionados à agroecologia e aos sistemas orgânicos de produção, por meio de programas, projetos e ações, integrando atividades de pesquisa, ensino e extensão rural.	15	6	6	3	0
	Objetivo 5 – Estimular a autonomia, visando à emancipação da juventude rural e sucessão no campo.	Meta 13 – Inclusão socioprodutiva de pelo menos 15 mil jovens rurais com enfoque agroecológico e produção orgânica.	8	5	2	0	1
	Objetivo 6 – Fortalecer e ampliar o consumo de produtos	Meta 14 – Apoio à promoção e comercialização de produtos orgânicos e de base agroecológica.	13	4	9	0	0
Eixo 4 – Comercialização e consumo	Objetivo 4 – Com ênfase em circuitos curtos de comercialização, mercados institucionais e compras governamentais.						

Fontes: Brasil (2013; 2016) e fichas de monitoramento do plano. Elaboração dos autores.

Em relação à execução financeira, observa-se que o percentual das iniciativas parcialmente cumpridas foi 46%, enquanto 18% não teve execução (gráfico 1). Segundo o relatório de balanço, as iniciativas integralmente cumpridas executaram recursos da ordem de R\$ 1,6 bilhão, sendo responsáveis por 65% dos recursos investidos no plano. A execução financeira dessas iniciativas superou em 223% a previsão orçamentária estabelecida para elas, o que mostra que foram obtidos recursos adicionais para a sua execução. Em geral, essas iniciativas que superaram a meta financeira apresentaram também um percentual de execução física além do previsto, o que mostra que alguns ministérios conseguiram ampliar a meta de execução de algumas de suas ações.

GRÁFICO 1

Iniciativas cumpridas em relação à meta financeira no Planapo I
(Em %)



Fonte: Brasil (2016).
Elaboração dos autores.

As sessões apresentadas a seguir mostram o detalhamento do cumprimento das ações previstas para cada eixo, objetivo e meta do plano.

3 EIXO 1 – PRODUÇÃO

3.1 Objetivo 1: Fortalecimento da produção agroecológica e orgânica

O primeiro objetivo do eixo produção do Planapo I foi “Ampliar e fortalecer a produção, manipulação e processamento de produtos orgânicos e de base agroecológica” (Brasil, 2013), com ênfase no público prioritário definido na política.

Este objetivo está diretamente relacionado com o objetivo de integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutores da produção orgânica e de base agroecológica, previsto na Pnapo. Entre os objetivos do plano, este foi o que apresentou maior número de metas (seis) e, também, maior previsão de aplicação de recursos orçamentários quando se considera o volume de crédito disponibilizado. Apresenta-se, a seguir, uma análise da execução das metas previstas para este objetivo.

3.1.1 Crédito, seguro e política de garantia de preços

A primeira meta definida para esse objetivo foi aumentar o acesso de produtores ao crédito rural e fortalecer o mecanismo de acesso ao seguro, à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e ao Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF). Portanto, essa primeira meta visou garantir que o agricultor pudesse obter os recursos financeiros necessários para produzir, de forma agroecológica ou orgânica, com segurança, tendo garantia de poder pagar o financiamento obtido. Para atingir essa meta, foram programadas quatorze iniciativas, com um montante de recursos estimados de R\$ 7,3 bilhões, incluindo os montantes disponibilizados para o crédito.

Antes mesmo da criação da Pnapo, a produção agroecológica e orgânica da agricultura familiar já contava com uma linha de crédito específica dentro do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): a linha Pronaf Agroecologia, que foi criada em 2007 com o objetivo de financiar o investimento na transição para esses sistemas de agricultura. No âmbito do Plano Agrícola e Pecuário, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), voltado para a agricultura patronal e empresarial, já existia também uma modalidade de crédito especial voltada para a agricultura orgânica, o ABC Orgânico, dentro do Programa de Agricultura de Baixo Carbono (Programa ABC), criado na safra 2010/2011. O diagnóstico apresentado no Planapo I, porém, reconhecia o baixo acesso dos agricultores a essas linhas de crédito. Entre os problemas apontados no diagnóstico, considerou-se que o sistema financeiro ainda não havia absorvido as particularidades desses sistemas produtivos e que os projetos ainda estavam sendo elaborados tendo como base os custos e as receitas dos sistemas convencionais de agricultura, indicando a necessidade de adequação das planilhas utilizadas pelos bancos para avaliar a viabilidade dos projetos agroecológicos e orgânicos. Foi apontada ainda a necessidade de realizar ajustes nos marcos operacionais das políticas de crédito e seguro e, também, de obter preços de referência e de cobertura adequados à produção orgânica e de base agroecológica na PGPM e no PGPAF (Brasil, 2012).

As iniciativas previstas no plano para alcançar a meta de aumentar o acesso ao crédito e fortalecer a política de seguro e de preços mínimos incluíam: *i)* elaboração de planilhas modais com coeficientes técnicos adequados para esses sistemas de produção; *ii)* realização de ajustes na linha Pronaf Agroecologia em relação ao seu diferencial positivo; *iii)* implantação de sistema de acompanhamento da efetivação do

crédito para sistemas de produção orgânica e de base agroecológica; *iv*) realização de ações de capacitação para técnicos e funcionários dos agentes financeiros, técnicos em crédito rural, operadores de crédito, lideranças e agricultores para a linha de crédito do Pronaf Agroecologia e as linhas de financiamento específicas para mulheres e jovens, com foco na produção orgânica e de base agroecológica; *v*) disponibilização de R\$ 2,5 bilhões em crédito do Pronaf para o financiamento da produção agroecológica e orgânica e de R\$ 4,5 bilhões para o financiamento da produção orgânica no Plano Agrícola e Pecuário; *vi*) implementação de tabelas de referência de preços diferenciados e adequados aos produtos orgânicos e de base agroecológica para incorporação na PGPM e no PGPAF; e *vii*) criação de um cadastro de entidades e organizações do campo da agroecologia e da produção orgânica para acesso à Pnapo.

Entre as ações que foram executadas no período do Planapo I, estão a elaboração de cinquenta planilhas modais (cada qual para uma cultura agrícola específica) e os ajustes na linha Pronaf Agroecologia, conforme disposto na tabela 2. Foram mantidas para essa linha as condições de juros baixos e o prazo de carência longo, sendo criada também uma modalidade de custeio, além da de investimento que já existia. Foi criado também o Pronaf Produtivo Orientado, que permite o pagamento da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), embutida no financiamento, como bônus de adimplência. Embora não opere somente com o financiamento de projetos para sistemas de produção de base agroecológica ou orgânicos, o Pronaf Produtivo Orientado permite financiar também esses tipos de produção (BCB, 2015).

TABELA 2

Principais ações voltadas para aumentar o acesso ao crédito executadas no âmbito do Planapo I

Ações	Órgão responsável	Execução física (%)	Montante de recursos (R\$ milhões)		
			Previsto	Executado	Execução (%)
Elaboração de planilhas modais	MDA	100	-	-	-
Ajustes na linha Pronaf Agroecologia	MF e MDA	100	-	-	-
Ações de capacitação	MDA e Mapa	48	0,3	0,2	74
Oferta e contratação de crédito do Pronaf	MDA	2,5	2.500,0	63,1	2,5
Sistema de acompanhamento da efetivação do crédito	MDA e Banco Central	100	-	-	-

Fontes: Brasil (2013) e fichas de monitoramento. Elaboração dos autores.

Visando permitir o acompanhamento da efetivação de crédito, foi realizado um aperfeiçoamento do Sistema de Operações de Crédito Rural (Sicor),⁶ do Banco Central, de forma a permitir a identificação das operações de crédito orientadas para sistemas de produção orgânica e agroecológica em todas as linhas do Pronaf

6. Para mais detalhes, acessar o endereço eletrônico do Sicor: <<https://goo.gl/mkEk4I>>.

(Brasil, 2016). Entretanto, esses dados ainda não estão disponíveis nas tabelas disponibilizadas na *web* pelo Banco Central, sendo necessário que o gestor solicite relatórios especiais ao banco para a obtenção desses dados.⁷

Segundo as informações contidas nas fichas de monitoramento, as ações previstas de capacitação foram realizadas parcialmente (tabela 2). Realizaram-se oficinas de trabalho, com agentes de Ater, e capacitações, com operadores de crédito e lideranças. Entre as ações que não foram realizadas, por dificuldade de articulação com os agentes financeiros, está capacitação dos técnicos e funcionários dos bancos sobre o financiamento dos sistemas de produção agroecológica e orgânica. Essa seria uma ação importante para colaborar na redução de um dos principais entraves diagnosticados para o financiamento desse tipo de produção, o desconhecimento dos agentes financeiros sobre o funcionamento dessas linhas e sobre como avaliar a viabilidade financeira dos projetos.

Outras ações não executadas foram a implementação de tabelas de referência de preços mínimos diferenciados para produtos agroecológicos e orgânicos e a criação de um cadastro de beneficiários para acesso à Pnapo. Os gestores informaram nas fichas que a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), por meio de sua área técnica, descartou a possibilidade de estabelecer uma tabela de preços diferenciados para esses produtos no âmbito da PGPM. Já no âmbito do PGPAF, embora tenha sido considerado haver espaço para a apresentação de propostas, nada foi concretizado nesse sentido. A criação de um cadastro dos beneficiários da política esbarrou na dificuldade de definir quem seriam os agricultores agroecológicos ou em transição e como obter as informações sobre esses produtores.

Apesar de as ações planejadas terem sido parcialmente executadas, a meta de aumentar o acesso ao crédito não foi atingida. Do montante de R\$ 2,5 bilhões de crédito disponibilizados para financiar a produção agroecológica e orgânica da agricultura familiar no Plano Safra, apenas R\$ 63,1 milhões (2,5%), distribuídos em 1.973 contratos, foram de fato executados, incluindo aqui o que foi financiado na linha Pronaf Agroecologia e em todas as linhas do Pronaf para esses tipos de sistema de produção (Brasil, 2016). No âmbito de Plano Agrícola e Pecuário, do Mapa, foram disponibilizados R\$ 4,5 bilhões para financiamento da agricultura orgânica. No período de vigência do Planapo I, o valor total contratado para todas as finalidades de investimento do Programa ABC foi de R\$ 9,2 bilhões. Não foi possível, porém, estimar exatamente quanto do valor aplicado no ABC foi contratado para financiar a produção orgânica, pois o Banco Central só passou a disponibilizar as informações sobre os valores contratados por finalidade de investimento nesse programa a partir de novembro de 2015. Entretanto, é provável que apenas uma parcela ínfima dos recursos do ABC tenha ido para a produção orgânica, pois, na safra 2015/2016 (considerando-se os contratos feitos a partir de novembro de

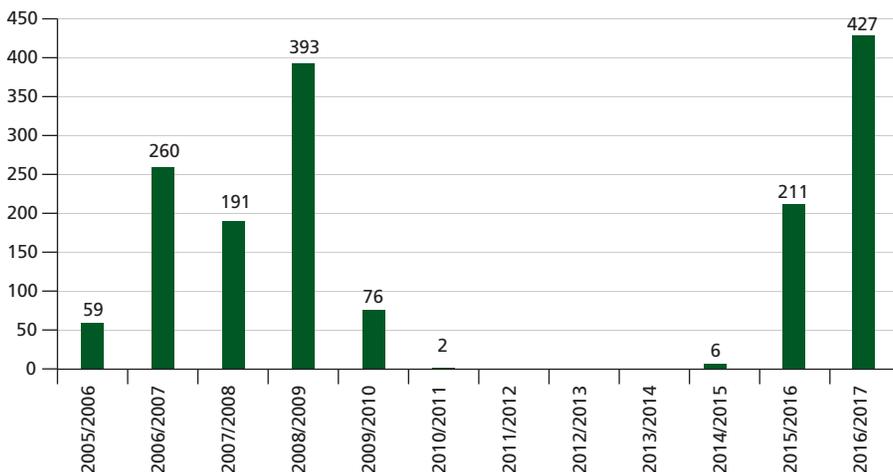
7. Informação pessoal fornecida pelos gestores.

2015), o percentual de recursos contratados no Programa ABC destinado para essa finalidade foi apenas 0,026% (Observatório ABC, 2016).

Considerando o número de contratos feitos para a linha de investimento do Pronaf Agroecologia, observa-se que não houve nenhuma mudança significativa no baixo desempenho observado nessa linha de crédito antes e depois do plano (gráfico 2). Observa-se, por exemplo, que os 211 contratos firmados para a linha Agroecologia na safra 2015/2016 correspondem a apenas 0,04% dos 557.622 contratos firmados para a linha Pronaf Investimentos na mesma safra (BCB, 2017). Isso mostra que as ações que foram executadas no Planapo I não foram suficientes para resolver os problemas que dificultam a contratação de crédito por meio de projeto técnico específico para a produção agroecológica e orgânica. Mesmo com a elaboração das planilhas modais, é possível que a falta de conhecimento ou de interesse dos funcionários e técnicos das agências bancárias sobre essas modalidades de crédito seja um dos principais entraves. Outra dificuldade que pode estar influenciando esses resultados é a falta de Ater com formação adequada para a elaboração desses projetos. Mesmo que o agricultor saiba trabalhar de maneira agroecológica em campo, é muito provável que ele não tenha condições de elaborar um projeto técnico adequado nem de cumprir todas as exigências burocráticas necessárias para conseguir contratar esse tipo de financiamento.

GRÁFICO 2

Número de contratos da linha Pronaf Agroecologia (safras de 2005/2006 a 2016/2017)



Fonte: BCB (2017).

Obs.: Nas safras 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014, não constam contratos para essa linha na fonte consultada.

Segundo o depoimento de um dos representantes das instituições da sociedade civil entrevistado, “Se você não tem assistência técnica, se não tem acompanhamento na propriedade, como é que o agricultor vai, primeiro, ficar sabendo; segundo,

fazer um projeto; terceiro, acessar as políticas públicas com perspectiva de fortalecer a agroecologia?” Portanto, conforme os resultados obtidos nesta primeira edição do Planapo demonstraram, não é pertinente criar linhas e disponibilizar crédito se não houver um investimento suficiente na formação de agentes bancários e de Ater sobre o acesso do agricultor a essas linhas.

Vários entrevistados destacaram que a oferta de crédito adequado para financiar a transição agroecológica e a produção orgânica é um ponto que ainda não se conseguiu avançar no Planapo. Uma das críticas colocadas é que, embora as condições de juros e carência do Pronaf Agroecologia estejam entre as mais atrativas do mercado, para contratos de valor mais baixo, elas são semelhantes às de outras linhas do Pronaf que têm muito menos exigências burocráticas para se obter o crédito (BCB, 2015). Segundo um dos entrevistados, muitas vezes, o agricultor contrata o crédito como se fosse fazer uma monocultura convencional, mas usa o dinheiro para fazer o seu sistema agroecológico, orgânico, agroflorestal ou agroextrativista.

Outra crítica levantada é que o Planapo não conseguiu avançar na inovação dos instrumentos relacionados ao crédito. De acordo com alguns entrevistados, o sistema convencional de crédito não atende às necessidades e especificidades da transição agroecológica. Eles sugerem, por exemplo, “desbancarizar, desburocratizar, para que haja outras ferramentas, como crédito rotativo, fundos de aval e um fundo específico. Então, para a agroecologia e produção orgânica, precisa existir uma reserva do Estado, da sociedade pra financiar isso”. Outra alternativa seria fortalecer as cooperativas de crédito para financiar esses sistemas produtivos.

Por outro lado, com a dificuldade de acesso ao crédito, a meta de fortalecimento do mecanismo de acesso ao seguro e à política de garantia de preços também ficou comprometida. Conforme explica um dos entrevistados, “o agricultor só consegue acessar o seguro, em caso de perda, se ele estiver dentro do crédito. Só que, se o crédito não está rodando, ele perde o seguro e o PGPAF”.

3.1.2 Fortalecimento das redes de agroecologia

A segunda meta prevista no plano foi “Apoiar pelo menos 30 redes voltadas à articulação e fortalecimento da produção, processamento, certificação e comercialização de produtos orgânicos e de base agroecológica”, ainda dentro do objetivo 1, de fortalecer a produção agroecológica e orgânica (Brasil, 2013).

As redes de agroecologia são formadas por grupos que trabalham com esses sistemas de produção no âmbito dos territórios, promovendo o diálogo, o compartilhamento de projetos, o intercâmbio de experiências, a difusão de inovações, o ativismo político e diversas interações mútuas por parte dos seus integrantes, criando, assim, condições de cooperação e sinergia capazes de fortalecer as organizações e os seus membros.

O apoio a essas redes está entre as principais prioridades para o fortalecimento da produção agroecológica e orgânica citadas pelos representantes da sociedade civil e do governo durante as entrevistas.

Entre as ações previstas para o cumprimento dessa meta no Planapo I, estão: *i)* realizar parcerias para incentivar o direcionamento dos fundos existentes para iniciativas da sociedade civil de promoção de agroecologia e produção orgânica; *ii)* apoiar redes de agroecologia; *iii)* financiar projetos de agroindustrialização, comercialização e atividades pluriativas solidárias; *iv)* apoiar cooperativas e associações integrantes das redes com recursos para investimentos e tecnologias sociais; e *v)* implantar unidades de tecnologias sociais de acesso à água para produção de alimentos (Segunda Água) em unidades de produção orgânica e de base agroecológica.

Para a realização dessa meta, foi assinado, em outubro de 2013, um acordo de cooperação técnica (ACT) entre Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA),⁸ Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS),⁹ Ministério do Trabalho e Emprego (MTE),¹⁰ Conab, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), Banco do Brasil e Fundação Banco do Brasil (FBB), visando implementar o Programa de Fortalecimento e Ampliação das Redes de Agroecologia, Extrativismo e Produção Orgânica (Ecoforte). Este programa é uma das poucas inovações em relação aos instrumentos de política desenvolvidos a partir do Planapo, sendo muito elogiada em sua concepção pelos entrevistados.

Uma crítica muito frequente é que o Planapo trouxe pouca inovação aos instrumentos de política, e essa seria uma das principais dificuldades para atender às demandas da agroecologia, que são demandas intersetoriais por projetos integrados nos territórios. Conforme se observa na fala de um dos entrevistados:

Uma das principais dificuldades é exatamente o governo não estar preparado, nem do ponto de vista da articulação interministerial, nem do ponto de vista dos marcos normativos e legais existentes para execução dos recursos orçamentários, para desenvolver o tipo de projetos demandados pela agroecologia, que são projetos que tem caráter territorial, que envolvem um conjunto de ações diversificadas, mais integradas. E essa é a grande riqueza das experiências territoriais de agroecologia no Brasil: envolver um conjunto grande de ações que são feitas em rede, e o único

8. Atualmente, Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead).

9. Atualmente, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

10. Atualmente, Ministério do Trabalho (MT).

instrumento que se conseguiu criar no Planapo de apoio a essas redes territoriais foi o Programa Ecoforte.

Estava previsto no plano o apoio a trinta redes por meio do Programa Ecoforte, com um recurso estimado de R\$ 60 milhões, provenientes do BNDES. Em março de 2014, foi lançado o Edital nº 2014/005, Ecoforte Redes, da FBB, com recursos não reembolsáveis de R\$ 25 milhões para financiar projetos de até R\$ 1,25 milhão. Foram selecionadas 33 propostas, mas os recursos não permitiram financiar todas. Foi obtido, posteriormente, um recurso adicional, o qual permitiu o apoio a 28 projetos, com um investimento total de R\$ 32,6 milhões, oriundos da FBB e do Fundo Social do BNDES (tabela 3).

Em setembro de 2014, foi lançado o Edital nº 2014/020, Ecoforte Extrativismo, da FBB, visando beneficiar famílias residentes nas Unidades de Conservação Federais de Uso Sustentável, localizadas no bioma Amazônia. O edital previa um investimento de R\$ 6 milhões, oriundos da FBB e do Fundo Amazônia, geridos pelo BNDES. Para esse edital, foram selecionadas e apoiadas dez propostas, com um total de investimento de cerca de R\$ 4 milhões.

Outra ação prevista, ainda no âmbito do Ecoforte, foi o apoio a organizações produtivas rurais de base familiar que fornecessem alimentos para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ou para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), ou que operassem a Política de Garantia de Preço Mínimo dos Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio). Para esse fim, foram lançados pela Conab, com financiamento do BNDES, dois editais de chamada pública ainda no ano de 2013, sendo que o primeiro edital foi publicado no início do ano, antes mesmo do lançamento do Planapo e da assinatura do ACT do Ecoforte. Os recursos previstos no Planapo para serem aplicados nessa ação eram de R\$ 25 milhões, visando apoiar 350 organizações. De acordo com as fichas de monitoramento, até o final de 2015, incluindo os projetos já contratados (do primeiro edital) e aqueles em fase de contratação (do segundo edital), somavam-se R\$ 17,7 milhões aplicados para apoiar 393 organizações.

Uma iniciativa não executada no período desse primeiro Planapo foi o apoio a cooperativas e associações integrantes das redes selecionadas nos editais do Programa Ecoforte. Estava previsto no plano o apoio a cem cooperativas e associações de agricultores familiares, com um recurso previsto de R\$ 90 milhões, o qual não foi aplicado.

TABELA 3

Montante de recursos previstos e aplicados e número de propostas recebidas, selecionadas e apoiadas nos editais dos programas Ecoforte e Terra Forte do governo federal (2013-2015)

Edital	Data	Recursos (R\$ milhões)			Número de propostas		
		Previstos		Aplicados	Recebidas	Selecionadas	Apoiadas
		Planapo	Edital				
Ecoforte Redes, Edital nº 2014/005	2014	60	25	32,6	167	33	28
Ecoforte Extrativismo, Edital nº 2014/020	2014	-	6	4	32	10	10
Ecoforte PAA, Pnae e PGPMBio, Edital nº 001/2013	2013		5	4,7	1639	575	102
		25					
Ecoforte PAA, Pnae e PGPMBio, Edital nº 002/2013	2013		15	13,0	802	291	291
Terra Forte, Edital Incra/DD/DDA nº 01/2013	2013	30	30	21,5	256	6	3

Fontes: Brasil (2013) e fichas de monitoramento.
Elaboração dos autores.

Estava previsto também no Planapo um programa de apoio a projetos de agroindustrialização, comercialização e atividades pluriativas solidárias em assentamentos da reforma agrária, o Terra Forte, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). A meta era apoiar dez iniciativas com um orçamento previsto de R\$ 30 milhões. Para esta ação, foi lançado um edital, em 2013, para o qual foram apresentadas 256 propostas (tabela 3). Embora um número alto de propostas tenha sido submetido, apenas 32 foram consideradas habilitadas a concorrer ao edital. Destas, somente seis foram aprovadas, sendo que só três haviam sido contratadas até o final de 2015, com um montante aplicado de R\$ 21,5 milhões.

Apesar dos elogios à concepção dos programas, a abrangência e a execução do Ecoforte e Terra Forte foram consideradas muito aquém do que esperavam as instituições da sociedade civil envolvidas na elaboração e no acompanhamento da política. A expectativa é que houvesse um maior aporte de recursos no plano para apoiar as redes, entretanto, nem mesmo os recursos orçados foram totalmente aplicados. Do total de R\$ 205 milhões orçados para essas iniciativas, somente cerca de R\$ 76 milhões (37%) foram de fato executados.

Outro problema citado nas entrevistas, o qual também contribuiu para o baixo percentual de aplicação de recursos observado no período, foi a morosidade para a seleção e a contratação dos projetos. O elevado número de propostas apresentadas e as muitas exigências burocráticas dos processos contribuíram para essa demora. O baixo percentual de propostas selecionadas dentre as recebidas indica também que muitas organizações tiveram dificuldades para atender às exigências burocráticas dos editais.

Outra iniciativa incluída nessa meta de apoio às redes foi a implantação de cisternas para armazenamento de água para a produção de alimentos (Segunda Água¹¹) em estabelecimentos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar situados no semiárido. Esta ação ficou a cargo do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo realizada em parceria com entidades da sociedade civil e os governos estaduais. Estavam previstas a implantação de 60 mil unidades, com um orçamento de R\$ 600 milhões. Segundo o relatório de balanço, a execução desta iniciativa superou a meta física prevista, tendo sido implantadas mais de 143 mil cisternas, com a aplicação de R\$ 1,4 bilhão.

Essa iniciativa já estava sendo desenvolvida pelo MDS como uma ação de combate à pobreza e extrema pobreza, e foi incluída no Planapo por demanda da sociedade civil. Para os representantes dessas organizações, o acesso à água é uma necessidade para a produção agroecológica, sendo que este tipo de programa é estruturante para promover a transição produtiva dos agricultores. Segundo explicou um dos entrevistados, “o modelo de implantação dessas tecnologias sociais, que a gente chama de primeira e segunda água, tem módulos que incentivam a família a trabalhar com agroecologia”.

3.1.3 Insumos para a produção orgânica e agroecológica

O fomento à produção de produtos fitossanitários e insumos para apoiar a produção orgânica e a transição agroecológica foi o tema das metas 3 e 4 do Planapo. A meta 3 visou criar meios para o registro de cinquenta produtos fitossanitários de uso na produção orgânica, enquanto a meta 4 visou ajustar, criar e publicar quinze regulamentos técnicos e realizar projetos de pesquisa relacionados à disponibilização e ao uso de insumos para facilitar e estimular a produção orgânica e de base agroecológica (Brasil, 2013). Entre as ações previstas nessas metas, estavam a contratação de estudos e testes, por parte do Mapa e do então Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI);¹² a contratação de projetos de pesquisa, por parte da Embrapa; e a publicação de especificações de referência e regulamentos técnicos.

11. A primeira água é aquela própria para consumo humano, necessitando de uma tecnologia de captação e armazenamento que tenha maior cuidado com a qualidade da água captada. A segunda água é usada para produção, necessitando de uma tecnologia mais simples e barata para ser armazenada e captada.

12. Atualmente, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações.

A iniciativa de contratação de estudos e testes voltados ao estabelecimento de especificações de referência para produtos fitossanitários, sob responsabilidade do Mapa e MCTI, não alcançou os resultados físicos e financeiros previstos (tabela 4). As metas de execução financeira e física previam um total de R\$ 9 milhões investidos em 240 estudos. No entanto, a execução financeira foi de apenas R\$ 2,2 milhões, disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), do MCTI, no ano de 2015, mas as pesquisas não foram concluídas no período do Planapo I porque o restante do recurso não foi repassado.

TABELA 4

Principais ações voltadas ao fomento à produção de produtos fitossanitários e insumos no Planapo I

Ações	Órgão responsável	Execução física (%)	Montante de recursos (R\$ milhões)		
			Previsto	Executado	Execução (%)
Contratação de estudos para especificação de referência para produtos fitossanitários	Mapa e MCTI	0,0	9,0	2,2	24
Contratação de estudos para identificação de sementes	Mapa, MCTI e CNPq	90	8,0	3,8	47
Contratação de projetos para o desenvolvimento de tecnologias voltadas à descontaminação de produtos e matérias-primas	Embrapa	20	0,0	0,2	-
Contratação de projetos para identificação de fontes alternativas alimentares apropriadas para animais	Embrapa	20	0,0	0,3 ¹	-
Regulamentação de especificações de referência para produtos fitossanitários	Mapa, Anvisa e Ibama	54	0,26	0,23	92
Publicação de regulamentos relacionados à produção de insumos	Mapa	60			
Publicação de regulamentos para outros produtos e processos importantes para o setor	Mapa	30	0,10	0,13	133

Fontes: Brasil (2013) e fichas de monitoramento. Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O plano não designa recursos para esta iniciativa, porém consta na ficha o gasto de R\$ 300 mil para sua execução.

Ficou ainda sob responsabilidade do Mapa e do MCTI, juntamente com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a contratação de projetos para identificar, validar, avaliar e caracterizar variedades de sementes apropriadas à produção orgânica e de base agroecológica e disponibilizar tecnologias alternativas para conservação de sementes e controle de pragas. Esta iniciativa teve por meta a contratação de dez a 26 projetos, com orçamento total de R\$ 8 milhões. A chamada MCTI/CT-Agronegócio/CT-Amazônia/CNPq nº 48/2013 disponibilizou R\$ 8 milhões para uma de suas linhas, relacionada à disponibilização de sementes e tecnologias para conservação de sementes para agroecologia. Deste total, R\$ 3,8 milhões foram aplicados até 2015 em nove projetos aprovados.

Quanto à contratação de projetos por parte da Embrapa, os resultados também foram aquém do esperado. As fichas de avaliação e o relatório de balanço não

forneceram nenhuma informação sobre a contratação de projetos para o desenvolvimento de produtos fitossanitários. De um total de dez projetos previstos para identificação e desenvolvimento de tecnologias para descontaminação de alimentos e de novas fontes alimentares para animais, foram contratados apenas dois (20% do total). Foi prevista também a contratação de projetos para o desenvolvimento de dez tecnologias voltadas à descontaminação de produtos ou matérias-primas utilizadas na nutrição de plantas e fertilidade dos solos, sendo que apenas um foi contratado. Além disso, nenhuma fonte orçamentária estava vinculada a estas ações. Entretanto, as fichas de monitoramento apontam um investimento total de R\$ 480 mil nos contratos.

Embora os estudos previstos não tenham sido realizados, a meta de regulamentação de especificações de referência, sob a responsabilidade do Mapa, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), foi parcialmente alcançada. Foram regulamentadas 27 das cinquenta especificações de referência previstas, atingindo 54% da meta física. A análise das fichas de monitoramento mostra que a execução financeira desta iniciativa se deu em conjunto com a iniciativa que previa a publicação de cinco regulamentos relacionados a insumos para agricultura orgânica, dos quais foram publicados três. Em conjunto, estas iniciativas possuíam orçamento previsto de R\$ 255 mil (R\$ 205 mil para as especificações de referência e R\$ 50 mil para a criação de regulamentos). Destes, foram executados, aproximadamente, R\$ 229 mil, ou seja, 91,6% do total previsto.

A regulamentação de outros produtos importantes para o setor orgânico também esteve sob responsabilidade do Mapa. Foi planejada a criação de dez regulamentos, utilizando orçamento de R\$ 100 mil. Entre 2014 e 2015, foram publicados três regulamentos, por meio de instruções normativas, com um dispendio total de R\$ 132,8 mil.

Observou-se, na maioria das ações das metas 3 e 4 do plano, um percentual de execução das metas físicas sempre abaixo do das metas financeiras, indicando que pode ter havido um planejamento físico-financeiro inadequado, que subestimou os custos das ações, ou mesmo uma necessidade de melhoria na eficiência de uso da verba pública. Apesar disso, há de se considerar que a meta 3, que visou possibilitar o registro de cinquenta produtos fitossanitários, foi quase totalmente cumprida, o que representou um avanço considerável para a produção orgânica. A partir das especificações de referência publicadas, 48 produtos à base de agentes biológicos e microbiológicos de controle voltados à agricultura orgânica foram registrados em três anos (2013-2015), resultado significativo, já que 42 produtos equivalentes para a agricultura convencional obtiveram validação ao longo de 31 anos (1984-2015). Como uma das prioridades do eixo é a redução do uso de agrotóxicos, a disponibilização desses produtos para os agricultores pode ser considerada fundamental.

Os gestores ressaltam que ainda é preciso ampliar recursos humanos e financeiros nos órgãos de pesquisa e criar maior articulação com as empresas públicas estaduais de Ater. Isto melhoraria a execução das metas físicas anuais de desenvolvimento e registro de produtos fitossanitário e facilitaria a divulgação destes produtos e a orientação dos agricultores em seu uso.

3.1.4 Redução do uso de agrotóxicos

A meta 5 do Planapo visou criar um programa nacional para a redução do uso de agrotóxicos. Foram incluídas nessa meta sete iniciativas, uma delas voltada à criação de um grupo de trabalho para elaboração do programa e as outras voltadas ao controle e monitoramento, à revisão de legislação e ao estudo dos agrotóxicos e seus impactos na água e nas populações expostas.

Ainda em 2013, foi criado, no âmbito da Cnapo, o grupo de trabalho Agrotóxicos. Este grupo ficou responsável por elaborar a proposta do Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (Pronara), a qual foi concluída em 2014. Nas entrevistas realizadas para esta pesquisa, vários atores destacaram a importância da participação da Secretaria Geral da Presidência da República na celeridade dos trabalhos desse grupo para a criação do programa.

A proposta elaborada pelo grupo de trabalho foi um dos principais pontos de pauta da oitava reunião da Cnapo, em agosto de 2014. O fechamento e a aprovação do Pronara ficou sob responsabilidade do governo federal. A sociedade civil e parte do governo federal tinham a expectativa de que o programa fosse lançado em novembro de 2015, na V Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Apesar dos esforços empreendidos, porém, o programa ainda não foi lançado, pois o Mapa não concordou em ratificá-lo.

Percebendo a dificuldade para o lançamento do programa, no ano de 2015, os movimentos se organizaram em torno do pedido “Pronara já!”, uma mobilização na tentativa de pressionar o governo federal. Muitos atores entrevistados enfatizaram a importância de um programa para redução do uso de agrotóxicos, chegando a destacar que “não tem como ter uma política nacional de agroecologia se você não implementar, de fato, um programa de redução do uso de agrotóxicos”. Porém, durante as entrevistas, atores, principalmente da sociedade civil, apontaram que o Pronara, assim como outras ações inseridas no Planapo (como as de terra e território), são “medidas que o governo concorda com a retórica, mas, na hora de fazer mesmo, não consegue”.

As ações de controle e monitoramento dos agrotóxicos previstas no Planapo I foram executadas. Foram implantados Sistemas de Vigilância em Saúde de Populações Expostas aos Agrotóxicos (VSPEA) nas 27 Unidades da Federação. A execução desta ação foi feita com o repasse do Fundo Nacional de Saúde aos

Fundos Estaduais de Saúde. O Ministério da Saúde também elaborou e disponibilizou uma diretriz nacional com orientações técnicas para o monitoramento de agrotóxicos na água para consumo humano, documento que serviu como subsídio para a implantação do monitoramento de agrotóxicos pelo setor de saúde. Também foram publicados boletins anuais com dados do monitoramento de agrotóxicos na água para consumo humano, abrangendo os anos de 2011, 2012, 2013 e 2014.

As ações da meta 5 relacionadas à revisão de legislações sobre agrotóxicos abrangiam mudanças na legislação de aviação agrícola e a publicação de uma lista com agrotóxicos que deveriam ter sua autorização reavaliada no Brasil. Quanto à legislação da aviação agrícola, nenhuma revisão foi realizada. Uma comissão especial para esse fim foi estabelecida no Mapa apenas em dezembro de 2015, ao final do período de execução do Planapo I.

De 2006 a 2013, a Anvisa listou dezesseis agrotóxicos para serem reavaliados, o que foi feito nas Resoluções de Diretoria Colegiada (RDCs) nºs 124/2006, 10/2008 e 44/2013. Até a data do monitoramento (abril de 2016), oito reavaliações haviam sido concluídas, e outras oito estavam em andamento. Embora o Planapo I previsse a publicação de uma lista dos agrotóxicos a serem reavaliados, visando “ser referência para definição de priorização de pesquisas e agilização de registros de produtos alternativos” (Brasil, 2013), somente um produto a mais foi listado para revisão no período de execução do plano (RDC nº 44/2013), e nenhuma lista única foi publicada, como também nenhuma pesquisa foi realizada para a substituição destes produtos.

A iniciativa 5 dessa meta previa a realização de um estudo para subsidiar a revisão dos níveis toleráveis de agrotóxicos na água para consumo humano. O Ministério da Saúde realizou uma chamada pública (nº 1/2014) para seleção de projetos de pesquisa, porém não recebeu projetos relacionados a este tema específico. O ministério decidiu, então, contratar diretamente um estudo junto à Universidade Federal de Viçosa (UFV), o qual ainda não havia sido concluído até o final do período de execução do Planapo I.

3.1.5 Controle da qualidade da produção orgânica

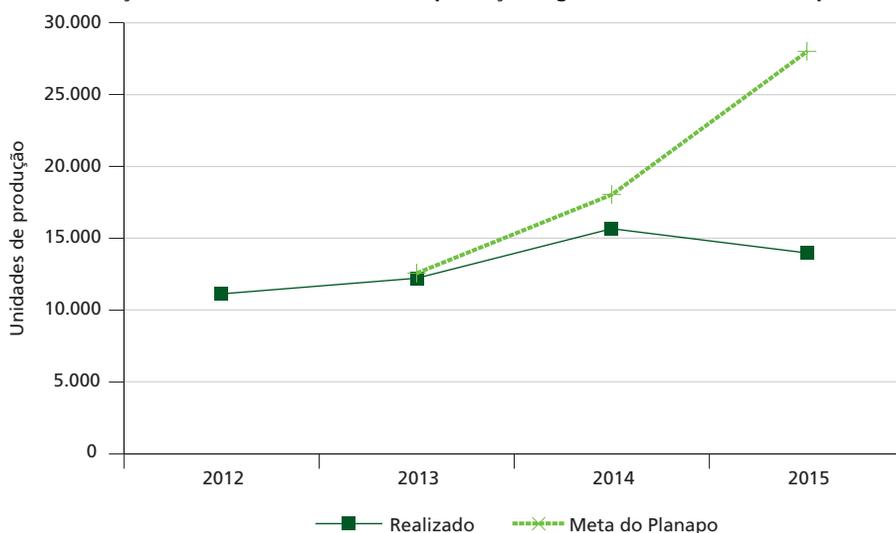
A meta 6 é a última do primeiro objetivo do plano, e trata da regulamentação da produção orgânica. Ela visou alcançar 50 mil unidades de produção adequadas aos regulamentos brasileiros para produção orgânica. As iniciativas elaboradas para atingir esta meta são quatro: *i*) implantação de Comissões de Produção Orgânica (CPOs) em todas as Unidades da Federação; *ii*) qualificação de técnicos e agricultores para apoiar a regularização das unidades de produção; *iii*) criação de grupos de controle social para a regularização de grupos de produtores; e *iv*) aplicação destes mecanismos de controle em 28 mil unidades de produção.

Em geral, as iniciativas dessa meta tiveram baixo percentual de execução, com exceção da implantação das CPOs, que alcançou 81% da meta ao reestruturar as comissões de 22 estados. A qualificação de técnicos ultrapassou a meta prevista (7.722 de 2 mil), porém a de agricultores não atingiu nem um terço da meta (182 mil), concluindo o triênio com 52.779 pessoas capacitadas, das quais 7.722 técnicos. Poucos organismos de controle da produção orgânica foram criados durante a vigência do plano: 97 Organizações de Controle Social (OCS) e quatro Organismos Participativos de Avaliação da Conformidade Orgânica (SPGs). Estes representam acréscimos percentuais consideráveis (60% em OCS e 30% em SPG), porém o plano previa organização de mil grupos com este fim. A execução orçamentária também foi baixa, sendo executados apenas 14,5% do R\$ 1,77 milhão previsto.

Segundo o diagnóstico apresentado no Planapo I (Brasil, 2013), existiam, à época da elaboração do plano, 5.934 produtores regularizados, responsáveis por 11.063 unidades de produção orgânica controladas. O plano previa chegar a 28 mil unidades de produção controladas, mas esta meta física foi alcançada em menos de 50%. O ano de 2015 teve uma queda na quantidade de produtores cadastrados devido à exclusão daqueles que possuíam unidades de produção no exterior, e finalizou com 13.916 unidades de produção regulamentadas de acordo com as normas brasileiras (gráfico 3). Estava previsto para esta iniciativa um gasto de R\$ 5 milhões, dos quais foram executados apenas 31%. Entre os desafios encontrados na execução das iniciativas desta meta, os gestores apontaram o reduzido número de servidores e as limitações orçamentárias para despesas de deslocamento.

GRÁFICO 3

Evolução do número de unidades de produção orgânica cadastradas no Mapa



Fontes: Brasil (2012; 2016) e fichas de monitoramento.

3.2 Objetivo 2: Reconhecer e valorizar o protagonismo das mulheres na produção orgânica e de base agroecológica

O segundo objetivo do plano, ainda dentro do Eixo I – Produção, foi “reconhecer e valorizar o protagonismo das mulheres na produção orgânica e de base agroecológica, fortalecendo sua autonomia econômica”. As ações voltadas às mulheres foram transversais no plano, estando presentes nos quatro eixos, em 26 iniciativas, distribuídas por cinco objetivos e oito metas, sendo algumas iniciativas específicas para mulheres e outras com um percentual de mulheres estabelecido no público a que a ação se destina. Este objetivo 2, porém, teve todas as suas ações voltadas especificamente para o fortalecimento da produção agroecológica e orgânica das mulheres.

Este objetivo contou apenas com a meta 7, sob responsabilidade do MDA, a qual visava ampliar para 4 mil mulheres as ações do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (POPMPR). Este programa, criado em 2008, tem como diretriz “o fortalecimento da organização produtiva das mulheres com a perspectiva da autonomia econômica, da soberania alimentar e da agroecologia” (Brasil, 2013, p. 40). O documento do Planapo (Brasil, 2013) aponta a importância das ações da Marcha das Margaridas e do Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) para fortalecer o debate sobre a produção de alimentos saudáveis e a redução dos agrotóxicos, bem como reconhece a importância desses movimentos de mulheres do campo como protagonistas e referências para operacionalizar ações como as de Ater, crédito e comercialização, entre outras.

As cinco iniciativas que compõem a meta 7 voltam-se para a promoção de Ater específica para mulheres, com foco na sociobiodiversidade, agroecologia e produção orgânica; o apoio a grupo produtivos de mulheres; atividades de formação para agricultoras, gestores e servidores sobre gênero e políticas públicas; e a garantia de pelo menos 50% de mulheres nas atividades de capacitação de guardiãs de sementes.

A Ater específica para mulheres, implantada desde 2010, teve como foco o apoio e o fortalecimento à produção agroecológica das mulheres. Para o cumprimento dessa meta, foram lançadas quatro chamadas públicas de Ater, abrangendo 5,2 mil beneficiárias com Ater específica para mulheres rurais e envolvendo vinte territórios, o que superou o quantitativo previsto no plano (tabela 5).

TABELA 5
Principais ações voltadas à valorização das mulheres executadas na meta 7 do Planapo I

Ações	Órgão responsável	Execução física (%)	Montante de recursos (R\$ milhões)		
			Previsto	Executado	Execução (%)
Ater específica para mulheres	MDA/DPMRQ	326	5	12,30	246
Apoio a grupos produtivos de mulheres	MDA/DPMRQ	556	1,5	1,85	123
Formação para agricultoras e gestores sobre gênero	MDA/DPMRQ	180	0,4	3,36	840
Participação de, pelo menos, 50% de mulheres nas atividades de capacitação de guardiões de sementes	Embrapa	100	-	0,014	- ¹

Fontes: Brasil (2013) e fichas de monitoramento.
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O plano não prevê recursos para esta iniciativa, porém, nas fichas, consta o gasto de R\$ 14 mil para sua execução.

As fichas também destacam que as chamadas ampliaram o acesso das mulheres ao PAA e ao Pnae e que duas chamadas possibilitaram a implementação de projetos produtivos agroecológicos, com o pagamento do fomento produtivo. Destacam, ainda, como desafios a formação das equipes técnicas; a integração da Ater com o Pronaf, PAA e Pnae; e a sistematização dos resultados alcançados.

Na avaliação das representantes de movimento de mulheres participantes da Cnapo, relatada nas entrevistas realizadas para esta pesquisa, as chamadas de Ater para agroecologia, apesar de suas debilidades, criam uma nova metodologia de fazer assistência técnica tanto para mulheres quanto para jovens rurais.

Outras ações executadas com quantitativos acima do previsto no plano foram: apoio a grupos produtivos de mulheres, ação realizada por meio de chamamento público para capacitação e formação das redes de mulheres, envolvendo um total de 556 grupos e beneficiando 5.566 mulheres rurais; e atividades de formação para agricultoras e gestores sobre gênero e políticas públicas estratégicas que integram o Planapo, para as quais foram realizadas 72 atividades, com um total de R\$ 3,36 milhões, que beneficiaram 1.223 cursistas entre agricultoras e técnicos(as). Uma ação que visava capacitar os servidores da Embrapa nestas mesmas temáticas, porém, não foi realizada por falta de recursos financeiros.

Ficou a cargo também da Embrapa outra iniciativa que visava garantir a participação de pelo menos 50% de mulheres nas atividades de capacitação de guardiões de sementes. De acordo com as fichas de monitoramento, diversas atividades foram realizadas, entre cursos, feiras, seminários e simpósios, garantindo o percentual mínimo de mulheres. As fichas apontam como desafio a qualificação técnica dos guardiões de sementes, os quais, normalmente, contam com apoio reduzido. Esta qualificação é vista como uma oportunidade de aprimorar as ações

de conservação *on farm* de sementes crioulas, assegurando a disponibilidade desses materiais, estrategicamente, de uma importância ímpar para a agricultura familiar, reduzindo os efeitos da erosão genética.

No geral, as iniciativas voltadas para a valorização e o fortalecimento da produção das mulheres tiveram um alto percentual de execução. A maioria delas (85%) ficou a cargo do MDA, executadas principalmente por meio da sua Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (DPMR). Entre as que ficaram a cargo dessa diretoria, 80% foram totalmente executadas, sendo que 43% destas tiveram execução acima das metas físicas previstas no plano. Os atores entrevistados na pesquisa apontaram essa concentração de ações no âmbito do MDA como um dos desafios a serem vencidos, como se pode ver na fala a seguir.

A maior dificuldade é que os ministérios ainda não aderiram a essa discussão de fortalecer a visibilidade das mulheres. Hoje, a gente só tem um ministério em que essa discussão é mais forte, o MDA, que é onde está sendo executada essa política para as mulheres dentro da secretaria de política para as mulheres. Então, essa é a fragilidade que se tem. Se os outros ministérios aderirem a essa luta das mulheres no novo plano, isso irá fortalecer o nosso campo de atuação e dará mais visibilidade ao trabalho da mulher.

4 EIXO 2 – CONSERVAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS

O segundo eixo do Planapo foi voltado para o uso e a conservação dos recursos da agrobiodiversidade e sociobiodiversidade. Apresentou um único objetivo, “Promover, ampliar e consolidar processos de acesso, uso sustentável, gestão, manejo, recomposição e conservação dos recursos naturais e ecossistemas em geral”. Este eixo apresentou duas metas, uma voltada principalmente para a conservação da agrobiodiversidade e outra, para a sociobiodiversidade e o fortalecimento do agroextrativismo. Apresenta-se a seguir o detalhamento da execução das metas desse eixo.

4.1 Manejo e conservação de recursos genéticos

A primeira meta do eixo 2 é a meta 8, a qual visou “ampliar processos para a produção, manejo, conservação, aquisição e distribuição de recursos genéticos de interesse da agroecologia e da produção orgânica”. Esta meta foi composta por quatorze iniciativas e um orçamento de quase R\$ 165 milhões.

Entre as ações previstas para essa meta, estavam: *i*) o mapeamento de instituições envolvidas com a conservação de recursos genéticos da agrobiodiversidade; *ii*) o mapeamento da ocorrência de variedades crioulas, locais e tradicionais e de parentes silvestres das espécies de uso agrícola em unidades de conservação (UCs); *iii*) avaliar e caracterizar variedades da agrobiodiversidade de importância para a segurança alimentar e para sistemas orgânicos/de base agroecológica; *iv*) apoiar

redes locais da sociedade civil voltadas ao resgate, à conservação, ao intercâmbio e ao uso da agrobiodiversidade; *v*) apoiar a implementação de casas, bancos e guardiões de sementes e mudas; *vi*) aprimorar as compras de sementes e materiais propagativos pelo PAA, estabelecendo um percentual mínimo para estas compras pelo programa; *vii*) regulamentar um procedimento para acesso dos agricultores aos bancos de germoplasma existentes nas diversas unidades da Embrapa; e *viii*) apoiar ações de educação ambiental voltadas para o tema.

De acordo com as fichas de monitoramento, as atividades de mapeamento foram realizadas por meio de consultoria contratada. O mapeamento das organizações e instituições envolvidas com a conservação de recursos genéticos foi realizado com recursos do Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para Biodiversidade (Probio II), tendo sido gastos R\$ 348 mil nesta iniciativa, 28% dos recursos orçados no plano para sua execução. Em parceria com a Embrapa e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), foram realizados os mapeamentos da ocorrência de variedades crioulas, locais e tradicionais, em UCs de Uso Sustentável, e de parentes silvestres, em UCs de Proteção Integral, ambos envolvendo espécies do gênero *Manihot*. Para a execução destas iniciativas, foi gasto um montante de R\$ 95 mil, do total de R\$ 100 mil previsto no plano (tabela 6).

TABELA 6

Principais ações voltadas à conservação da agrobiodiversidade executadas no Planapo I

Ações	Órgão responsável	Execução física (%)	Montante de recursos (R\$ milhões)		
			Previsto	Executado	Execução (%)
Mapeamento de instituições	MMA e Mapa	100,0	1,23	0,35	28,3
Mapeamento da ocorrência de variedades em unidades de conservação	MMA/SBF e ICMBio	100,0	0,10	0,09	95,0
Avaliação e caracterização de variedades	Embrapa	43,2	0,00	0,53	-
Apoio a casas, bancos e guardiões de sementes	Mapa e MCTI	48,7	2,10	0,77	36,6
	MDS e MDA	100,0	12,00	8,61	71,7
Apoio a ações de educação ambiental	MMA	110	5,00	8,18	163,6

Fontes: Brasil (2013) E fichas de monitoramento.
Elaboração dos autores.

A avaliação e a caracterização de variedades foram realizadas pela Embrapa, por meio de cinco projetos contratados, abrangendo 108 cultivares ou híbridos de quinze espécies, em cultivo orgânico ou em transição agroecológica no Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul. A meta física prevista no plano era de dez variedades por espécie e um mínimo de cinco espécies em cada região. Com exceção do número

de espécies estudado na região Nordeste (dez), o qual ultrapassou a meta física prevista, o número de espécies e de cultivares por espécie previsto por região não foi alcançado, sendo que na região Norte não foi realizado nenhum estudo. O valor gasto na iniciativa foi de quase R\$ 532 mil, embora no plano não constasse orçamento para essa ação (tabela 6).

Estava previsto também o estímulo à realização de vinte ensaios participativos de avaliação de sementes por meio de editais do Planapo. Segundo as fichas de monitoramento, parte desta iniciativa foi realizada por meio de convênio de Ater do MDA com a Associação Estadual dos Pequenos Agricultores de Goiás (Aepago), sendo incentivada a criação de redes sociotécnicas,¹³ por meio das quais foram realizados dezoito ensaios participativos, nos quais foram testadas e selecionadas variedades de milho, mandioca e feijão adaptadas a diferentes locais. Também por meio da Chamada MCTI/Mapa/CNPq nº 40/2014 – Sementes e Extrativismo, que visou apoiar os núcleos de agroecologia, foram realizados ensaios participativos em Sergipe, onde foram testadas seis variedades crioulas de milho, e na Paraíba, onde foram testadas sete variedades crioulas e três comerciais de feijão caupi, sob condições locais de cultivo.

Entre as ações de apoio às redes locais, estava prevista no Planapo uma ação conjunta do Mapa, MMA, Conab e Embrapa de fortalecimento de dez redes locais da sociedade civil voltadas ao resgate, à conservação, ao intercâmbio e ao uso da agrobiodiversidade, com recursos previstos de R\$ 130 mil, provenientes da Lei Orçamentária Anual (LOA) e do Ecoforte. Para esta ação, entretanto, não foram disponibilizadas informações nem nas fichas de acompanhamento, nem no relatório de balanço.

Outras ações previam o apoio à implantação, estruturação e qualificação de casas, guardiões e bancos de sementes comunitários. O Mapa, em parceria com o MCTI, foi responsável por uma iniciativa que visava apoiar oitocentas organizações produtivas, com um recurso previsto de R\$ 2,1 milhões. Para esta iniciativa, foi apoiado um total de 390 bancos comunitários, em onze Unidades da Federação e 148 municípios, abrangendo todos os grandes biomas brasileiros. Os recursos efetivamente aplicados foram de R\$ 768 mil, portanto, apenas 36,6% do previsto (tabela 6). Foram relatadas nas fichas dificuldades de falta de pessoal para atuar nas atividades e de disponibilidade de recursos para deslocamento, além de problemas na articulação com os estados.

13. As redes sociotécnicas são formadas por extensionistas, produtores e pesquisadores que atuam aliando o conhecimento local ao técnico, e contribuem para construção, sistematização e difusão de conhecimento. No caso das sementes, por exemplo, os ensaios são feitos com a participação dos agricultores, e os experimentos são realizados nos seus estabelecimentos, os quais passam a funcionar como polos de irradiação do conhecimento e das variedades.

Outra iniciativa com esse objetivo foi desenvolvida pelo MDA, em parceria com o MDS e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido, por meio do projeto “Manejo da Agrobiodiversidade – Sementes do Semiárido”. Este projeto visou à estruturação e gestão comunitária de seiscentos bancos de sementes crioulas adaptadas às condições do semiárido, selecionando e capacitando 12 mil famílias de agricultores familiares inscritos no Cadastro Único. Para este projeto, foram repassados cerca de R\$ 4,0 milhões em 2014 e R\$ 4,6 milhões em 2015. Estava prevista, no Planapo, a aplicação de R\$ 12 milhões no período; no entanto, o projeto continuou em 2016, sendo que o montante total aprovado para ser aplicado neste projeto até a sua finalização foi de R\$ 21 milhões.

Em relação à compra de sementes pelo PAA, a meta era atingir 5% dos recursos aplicados anualmente no programa até 2015. Embora a meta não tenha sido atingida, observou-se um aumento expressivo do percentual de recursos aplicados em 2015 (gráfico 4). Contribuíram para esse aumento os aprimoramentos realizados no marco legal do PAA, no qual foi estabelecido um regramento específico para a aquisição de sementes, de forma a atender às peculiaridades do processo de produção, regulamentação e comercialização deste produto. As alterações normativas tiveram início em 2014, com a publicação do Decreto nº 8.293, regulamentado por meio da Resolução nº 68 do Grupo Gestor do PAA. No início de 2015, foi publicado o *Manual de operações da Conab* – Título 86, Aquisição de Sementes, detalhando as regras para essa modalidade de compras.

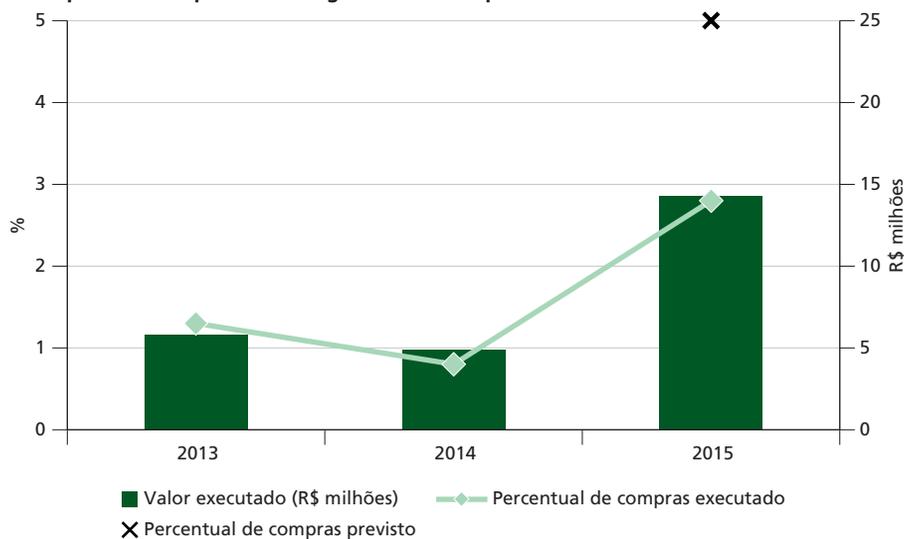
Segundo o relato dos gestores nas fichas de monitoramento, entre os desafios ainda existentes para se atingir a meta de 5% de aquisição de sementes pelo PAA, estão “estimular a ampliação do número de organizações da agricultura familiar fornecedoras de sementes para o PAA, principalmente nas regiões Norte e Nordeste; e dar continuidade ao aprimoramento dos normativos vigentes relacionados ao programa”. Um dos entrevistados da pesquisa destacou a dificuldade de se alcançar a meta estabelecida, porque “ela era maior que a nossa capacidade de execução, e a gente não sabia disso. A gente não tinha noção de como dimensionar a meta”. Ainda segundo esse entrevistado, “não era só recurso que estava faltando, era um conjunto de incentivos que precisava e ainda precisa ser feito para garantir a ampliação dessa aquisição”.

A regulamentação de um procedimento para possibilitar o acesso dos agricultores aos bancos de germoplasma existentes nas unidades da Embrapa não foi concretizada. Várias tratativas foram feitas neste sentido durante encontros realizados entre representantes da Embrapa e da sociedade civil nos anos de 2014 e 2015, mas não foi possível ainda consensuar a proposta de normatização. Segundo um dos entrevistados da pesquisa, este é ainda um desafio importante a ser vencido,

pois, enquanto existem unidades da Embrapa que compartilham os seus bancos, estabelecendo parcerias muito interessantes com as comunidades, há outras que vedam o acesso terminantemente e resistem a estabelecer alguma flexibilização. Outra ação não executada foi a realização de estudos para regulamentar a aquisição e distribuição de recursos genéticos animais pelo PAA.

GRÁFICO 4

Compras de sementes previstas pelo PAA e valor de compras de sementes executado pelo PAA no período de vigência do Planapo I



Fontes: Brasil (2016) e fichas de monitoramento.

O apoio à implementação de projetos de formação e intervenção em educação ambiental voltados para uso, manejo e conservação de recursos genéticos foi executado por meio de edital do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). O Edital FNMA nº 01/2013 aprovou dezenove projetos, sendo doze conveniados até 2015, com recursos investidos da ordem de R\$ 8,2 milhões, superando a meta física estabelecida no Planapo de apoiar dez projetos com orçamento de R\$ 5 milhões.

4.2 Extrativismo e manejo florestal sustentável

A meta 9 do plano foi elaborar um “diagnóstico da produção extrativista e estabelecer parâmetros técnicos para o manejo sustentável de pelo menos 30 espécies e/ou produtos florestais não madeireiros” (Brasil, 2013). As iniciativas previstas para o cumprimento desta meta incluíam ações de pesquisa ou diagnóstico, identificando, gerando e disponibilizando informações sobre diferentes aspectos da produção extrativista; e ações de assistência técnica, incluindo formação de agentes técnicos.

Uma das iniciativas buscou identificar o valor nutricional de espécies da flora brasileira e seu papel na promoção de segurança alimentar e nutricional. Esta iniciativa está relacionada ao projeto Biodiversity, Food and Nutrition (BFN), do MMA, que teve a primeira reunião do seu comitê em fevereiro de 2013. Desde então, vários eventos foram realizados, em parceria com FNDE, Pnae, universidades federais, Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa) e Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes), com o intuito de capacitar membros e desenvolver a compilação de dados sobre a composição nutricional de espécies vegetais priorizadas pelo Projeto BFN. Além dos encontros, ocorreu, em novembro de 2013, um edital de bolsas do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) para a compilação destes dados. Até dezembro de 2015, foram compilados dados de 48 espécies, enquanto a meta prevista era de apenas quarenta. Os gestores ressaltaram, nas fichas de monitoramento, que todos os dados serão inseridos no Sistema de Informação sobre a Biodiversidade Brasileira (SiBBBr). Além disso, há um esforço para a criação de um banco de dados nutricionais, a ser desenvolvido por United Nations Environment Programme-World Conservation Monitoring Centre (Unep-WCMC).

Outra iniciativa dessa meta tratou da elaboração e divulgação de documentos técnicos para o manejo sustentável de espécies e produtos não madeireiros. A meta de execução de trinta documentos técnicos foi alcançada conjuntamente por Mapa e MMA (tabela 7). Os documentos foram elaborados por meio do Probio II.

TABELA 7
Principais ações voltadas ao manejo florestal e produtos da sociobiodiversidade executadas no Planapo I

Ações	Órgão responsável	Execução física (%)	Montante de recursos (R\$ milhões)		
			Previsto	Executado	Execução (%)
Identificação do valor nutricional da flora brasileira	MMA	120,0	1,4	0,7	51,6
Elaboração de parâmetros técnicos para o manejo sustentável de espécies florestais não madeireiras	MMA e Mapa	100,0	0,2	0,4	162,3
Diagnóstico sobre a produção extrativista em unidades de conservação de uso sustentável	ICMBio e MMA	100,0	5,2	5,4	104,5
Ater para manejo de produtos florestais não madeireiros	MMA/SBF	202,9	1,2	1,7	137,5
Ater para manejo florestal em assentamentos da Caatinga	MMA/SBF	87,0	2,7	2,4	88,9
Formação técnica em manejo florestal para técnicos de Ater	MMA	95	1,8	1,5	83,9

Fontes: Brasil (2013) e fichas de monitoramento.
Elaboração dos autores.

Um diagnóstico sobre a produção extrativista e de produtos da sociobiodiversidade em Florestas Nacionais (Flona), Reservas Extrativistas (Resex) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) também foi elaborado, conforme previa a quarta iniciativa dessa meta. Foram estudadas 77 unidades de conservação em que havia comunidades tradicionais. Entre os aspectos estudados, estão: perfil dos moradores, caracterização da área de moradia, condições de educação e saúde, acesso a serviços, produção e comercialização, uso da terra e práticas de conservação, renda, organização social, aspectos ambientais e relação com gestão da unidade. Outra iniciativa executada foi a confecção de folhetos informativos sobre acesso ao patrimônio genético, conhecimento tradicional associado e repartição de benefícios, disponibilizados pelo MMA no *site* da Convention on Biological Diversity (CBD), em linguagem acessível.

Uma das iniciativas previa a inserção de 50 mil imóveis coletivos e 182 mil imóveis individuais no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e/ou no Programa de Recuperação Ambiental (PRA). Segundo o relatório de balanço, esta meta física não foi atingida até o fim da primeira edição do Planapo, sendo que os valores obtidos não tinham sido disponibilizados neste relatório (Brasil 2016). Visando agilizar esse processo de cadastramento para a próxima fase do plano, o MDA inseriu uma atividade específica de elaboração do CAR nos 167 contratos de Ater vigentes no final de 2015, acrescentando um total de R\$ 81,8 milhões aos contratos, com isso, estima-se que seja possível cadastrar mais 173 mil imóveis rurais até o final da vigência desses contratos.

Uma iniciativa que não foi executada no período do Planapo I foi a publicação de documentos sobre aspectos botânico-ecológicos e das possibilidades de uso de espécies da flora brasileira de diferentes regiões do país.

A oferta de Ater voltada para manejo florestal de espécies não madeireiras já havia se iniciado em 2012, atendendo 290 famílias, com continuidade até 2014. Em 2014, após o início do plano, começaram a ser atendidas mais 540 famílias (do Cerrado), e, em 2015, foram incluídas outras 160 famílias (da Amazônia). Isto soma setecentas famílias sendo atendidas durante a vigência do plano (2013-2015), o que superou em quase 103% a meta prevista (tabela 7). A execução financeira também ultrapassou a meta, porém menos do que a execução física. Foram gastos R\$1,65 milhão, 37,5% a mais do que os R\$ 1,2 milhão previstos.

O MMA, por meio do Serviço Florestal Brasileiro (SFB, ligado ao MMA) também ofertou serviços de Ater para famílias extrativistas assentadas. De 54 assentamentos previstos, 47 receberam assistência técnica: quinze em Pernambuco, cinco no Piauí, doze no Ceará e quinze no Rio Grande do Norte – totalizando aproximadamente 87% da meta física. A execução financeira foi de R\$ 2,4 milhões.

Para capacitar agentes técnicos, o SFB fez chamadas públicas para selecionar instituições prestadoras de serviços de Ater interessadas em receber cursos sobre manejo. De 2013 a 2015, estes cursos formaram 343 agentes técnicos na Caatinga (Bahia, Pernambuco e Ceará) e na Amazônia (Pará, Amapá, Amazonas e Maranhão), representando 95% de execução física da meta.

5 EIXO 3 – CONHECIMENTO

5.1 Objetivo 4: Geração e socialização de conhecimento

O primeiro objetivo do eixo conhecimento do Planapo I foi “Ampliar a capacidade de geração e socialização de conhecimento em sistemas de produção orgânico e de base agroecológica por meio da valorização e intercâmbio do conhecimento e cultura local e da internacionalização da perspectiva agroecológica nas instituições e ambientes de ensino, pesquisa e extensão”. Este objetivo apresentou três metas, abrangendo um total de 35 iniciativas, com cerca de R\$ 893 milhões orçados. As ações previstas para este objetivo estão diretamente relacionadas à disponibilização e ao fortalecimento da Ater; à formação e capacitação; e à geração de conhecimento.

5.1.1 Universalização dos serviços de assistência técnica e extensão rural com enfoque agroecológico

A meta 10 do Planapo visou universalizar a Ater com enfoque agroecológico para agricultores familiares orgânicos e agroecológicos e a qualificação de suas organizações econômicas, buscando especificamente incorporar estratégias de fortalecimento de ações em rede, prover Ater para sistemas sustentáveis de produção e, ainda, promover acesso dos beneficiários do Bolsa Verde aos programas de Ater. Para atingir essa meta, foram programadas oito iniciativas, com um montante de recursos estimado de R\$ 720 milhões no período de 2013 a 2015.

Estava previsto no plano atender a um total de 145,7 mil famílias com Ater agroecológica, orgânica, agroextrativista ou em sistemas sustentáveis de produção, em duas iniciativas sob responsabilidade do MDA. A execução dessas iniciativas foi realizada por meio de quatro chamadas, beneficiando um total de 112,7 mil famílias, 77% do previsto, com uma execução orçamentária de R\$ 414 milhões – 71% (tabela 8).

Outra ação prevista foi fornecer Ater para 26 mil famílias beneficiárias do Programa Bolsa Verde em Unidades de Conservação de Uso Sustentável Federais e Assentamentos Ambientalmente Diferenciados da Reforma Agrária. Nesta iniciativa, dos R\$ 132 milhões previstos, apenas R\$ 11 milhões (8%) foram empenhados até o final de 2015 (tabela 8), devido à demora para implementação das ações, o que alterou o cronograma de desembolso dos recursos. A meta física, porém,

foi atingida, sendo que 26,05 mil famílias já estavam sendo atendidas ao final do período. O desafio maior posto a esta iniciativa foi a conciliação da Ater com a política ambiental dentro das Resex e PAEs.

TABELA 8
Execução das ações de Ater previstas na meta 10 do Planapo 2013-2015

Público-alvo	Órgão responsável	Número de famílias (mil)			Montante de recursos (R\$ milhões)		
		Previsto	Atendido	Execução (%)	Previsto	Executado	Execução (%)
Agricultores familiares em geral	MDA	145,7	112,7	77,4	577,8	414,4	71,2
Beneficiários do Bolsa Verde	Incra, MDA, ICMBio e SFB	26,0	26,1	100,2	132,0	11,1	8,3
Pescadores e aquícultores	MPA e MDA	6,0	4,2	70,7	9,0	3,8	42,1
Total		177,7	143,0	80,5	718,8	429,3	59,7

Fontes: Brasil (2016) e fichas de monitoramento.
Elaboração dos autores.

Estava previsto, também, fornecer Ater pesqueira e aquícola para 6 mil pescadores artesanais e aquícultores familiares, visando à estruturação de sistemas produtivos sustentáveis, incluindo atividades para mulheres e jovens. Até o final do período, o número de famílias atendidas alcançou 4,2 mil, com uma execução financeira de 42% do montante orçado. O principal desafio associado à disponibilização de Ater para pescadores artesanais esteve na pouca experiência da maioria das entidades prestadoras em lidar com este público, em especial quando se agrega o componente da sustentabilidade. Além disso, as restrições de pessoal, tanto na área administrativa quanto técnica, tornaram os processos de contratação muito morosos. Outros problemas encontrados foram a dificuldade de identificação e localização dos beneficiários e o fato de muitos beneficiários de Resex não possuírem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), situações que também atrasaram a execução de alguns contratos.

A Ater teve a sua importância destacada por vários entrevistados na pesquisa. Os atores apontaram alguns avanços obtidos na política de Ater, como a ampliação do prazo de duração das chamadas, que antes era de apenas um ano, e também a possibilidade de construção das intervenções a partir das realidades locais. Apesar disso, foram feitas também algumas críticas e levantados alguns problemas que vêm dificultando a sua execução. A principal dificuldade apontada foi a falta de uma assistência técnica especializada para promover a produção agroecológica, orgânica e agroextrativista, devido principalmente à falta de pessoal capacitado para essa finalidade. Segundo um dos entrevistados, “É preciso formar de uma nova geração de técnicos. Para isso, é preciso mexer no conhecimento que está

nas universidades, nos currículos dos cursos de agronomia e de técnico agrícola”. Outra crítica é que a Ater oferecida atualmente é ainda muito individual e pouco voltada para o coletivo, ou seja, para o fortalecimento das organizações formais ou informais dos agricultores. Outro problema apontado diz respeito ao formato das chamadas. Considerou-se o processo excessivamente burocrático, com dificuldade de execução, e que acaba deixando de fora quem realmente trabalha com o tema.

Os resultados da execução do primeiro plano corroboram com a opinião emitida pelos entrevistados. Observou-se, na execução do Planapo I, que houve dificuldades para a contratação e a execução dos recursos previstos nas chamadas, o que foi evidenciado pelos baixos percentuais de execução financeira. Principalmente nas chamadas voltadas a pescadores, a falta de pessoal capacitado para concorrer fez com que fosse necessário republicar os lotes, uma vez que não houve vencedores. Esses resultados apontam para a importância das ações de formação, previstas na próxima meta do plano.

5.1.2 Formação de agricultores, técnicos e profissionais com enfoque agroecológico

Promover a formação inicial e continuada e a qualificação profissional com enfoque agroecológico e sistemas orgânicos de produção para 32 mil beneficiários, entre agentes de Ater, educadores(as), agricultores(as) familiares, assentados(as) da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, jovens e mulheres rurais, de acordo com as especificidades regionais, foi a meta 11 do Planapo. Para o cumprimento desta meta, foram definidas doze iniciativas. Além disso, a meta 13 do plano, que abarca as ações voltadas para a promoção da juventude rural, previu também algumas ações de formação e qualificação voltadas especificamente para jovens, cujos resultados finais foram relatados em conjunto com os da meta 11 nas fichas de monitoramento do Planapo.

Foram previstos cursos de formação inicial e continuada (Cursos FIC, do Ministério da Educação – MEC) em agroecologia ou com enfoque agroecológico para 10 mil agricultores familiares, 3 mil técnicos (meta 11) e 10 mil jovens agricultores (meta 13), totalizando 23 mil beneficiários. Segundo as fichas de monitoramento, foram matriculados nesses cursos cerca de 34 mil alunos nos anos de 2014 e 2015, o que representa quase 150% de execução física (tabela 9). A execução financeira foi de 136%, mostrando que recursos adicionais foram obtidos durante o período de execução do plano para permitir a ampliação da meta. Entretanto, as fichas não discriminaram o quanto foi executado para cada público específico.

TABELA 9
Execução das ações de formação previstas no Planapo 2013-2015

Curso	Órgão responsável	Número de beneficiados (mil)			Montante de recursos (R\$ milhões)		
		Previsto	Atendido	Execução (%)	Previsto	Executado	Execução (%)
Formação inicial e continuada em agroecologia para agricultores e técnicos	MEC/MDA	23,0	34,3	149,1	36,8	49,9	135,7
Formação técnica em agroecologia	MEC/MDA	4,0	6,0	150,4	32,0	35,4	110,6
Formação de nível médio e superior para assentados da reforma agrária	Incra	2,8	2,7	97,0	7,6	7,8	103,1
Formação para extrativistas do Bolsa Verde	MMA/MEC MDS/MDA	10,3	0,1	1,2	5,2	0,0	0,0
Formação presencial e à distância para agentes e educadores ambientais	MMA	1,0	0,7	66,1	0,4	0,4	100
Formação técnica em manejo florestal madeireiro e de espécies da sociobiodiversidade	MMA	0,2	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0

Fontes: Brasil (2013) e fichas de monitoramento.
Elaboração dos autores.

Outra ação que teve execução física e financeira além do previsto foi a oferta de cursos técnicos de nível médio em agroecologia ou com enfoque agroecológico para agricultores. Estava previsto, em iniciativas das metas 11 e 13, o atendimento a mil agricultores familiares e 3 mil jovens agricultores respectivamente. Estes cursos foram ministrados nos anos de 2014 e 2015 para um total de 6 mil alunos, com execução financeira de 110,6% (tabela 9).

A cargo do Incra, houve também ações de formação voltadas especificamente para os beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária. A promoção de cursos de nível médio e superior em agroecologia para assentados foi prevista para 2,8 mil alunos, com execução física de 97%. Foram necessários reajustes no recurso em função de alteração no custo/aluno, o que não comprometeu o cumprimento das metas, sendo a execução financeira de 103,1% (tabela 9). Estava prevista também a realização de cursos de formação profissional para 2,9 mil trabalhadores rurais assentados com enfoque em agroecologia e produção orgânica. Para esta iniciativa, os gestores informaram nas fichas que não houve cumprimento da meta física, embora os recursos aplicados tenham superado o previsto, em função do aumento do custo por aluno. Entretanto, os números apresentados nas fichas e no relatório de balanço (Brasil 2016) são inconsistentes com os valores que constam no texto do plano (Brasil, 2013); por essa razão, esses dados não foram apresentados na tabela 9.

Foi previsto também, na meta 11, a formação de educadores e extrativistas beneficiários do Programa Bolsa Verde em agricultura de base agroecológica, manejo sustentável de recursos naturais e gestão de suas organizações. Com recursos

previstos da ordem de R\$ 5,24 milhões, esta iniciativa esteve sob a responsabilidade do MMA, MEC, MDS e MDA. Devido à morosidade do processo de criação do curso, porém, não foi possível realizar capacitação de nenhum beneficiário do Programa Bolsa Verde no período de execução do Planapo I. Em 2013, foi feito o desenho do curso, por meio da estratégia do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), do MEC, e capacitados 120 educadores multiplicadores para ministrar o curso aos extrativistas, por meio de cooperação técnica internacional. Em 2014, foi assinado acordo de cooperação técnica junto ao Ministério da Educação, dando início à modalidade de demanda Pronatec Bolsa Verde Extrativismo. Em diálogo com o ICMBio, as demandas foram apresentadas em junho/2015, sendo pactuadas mais de mil vagas exclusivas para este público. Até o final de 2015, foram matriculados 870 extrativistas que vivem em territórios de UCs federais para iniciar a formação a partir do 2º semestre de 2016.

A formação de educadores e agentes populares de educação ambiental em cursos à distância e semipresenciais foi uma iniciativa realizada pelo MMA. Estava prevista, no plano, a formação de mil agentes, a um custo de R\$ 400 mil. A ação foi realizada e o recurso, gasto, entretanto, foram formados apenas 661 agentes, em consequência da alta evasão observada nos cursos, o que os gestores consideraram “natural” em função de serem principalmente cursos à distância.

Outra iniciativa a cargo do MMA foi promover a formação de técnicos em manejo florestal madeireiro e não madeireiro para duzentos técnicos, em curso semipresencial, na modalidade ensino à distância (EaD). Esta iniciativa não foi executada. Embora tenham sido feitas articulações entre MMA, SFB e Embrapa para o desenvolvimento do curso, o termo de cooperação técnica não chegou a ser assinado, em função de mudanças internas no MMA. Esta seria uma ação importante para formar técnicos de Ater com capacitação adequada para atender às chamadas de Ater extrativista, uma dificuldade que foi observada, inclusive, na execução das iniciativas previstas de Ater para esse público no Planapo I. Apesar da sua importância, a dificuldade para se construir um arranjo institucional adequado para viabilizar esta iniciativa resultou em uma morosidade que contribuiu para inviabilizar a sua execução.

Além da realização de cursos de formação, foram previstas também outras iniciativas na meta 11, como: apoiar 35 ações e projetos com foco em saúde do trabalhador e agroecologia; elaborar um programa nacional de formação continuada de formadores para fortalecimento e criação de novos cursos de pós-graduação com enfoque agroecológico; criar uma linha específica de agroecologia em edital do Programa de Educação Tutorial (PET); e incluir, no Guia Pronatec, o curso de FIC de gestão dos recursos naturais e práticas produtivas sustentáveis. Destas, apenas a iniciativa de apoio a ações e projetos, sob responsabilidade do Ministério da Saúde, teve algumas ações relatadas nas fichas de monitoramento, enquanto as demais não foram executadas.

Observou-se, entre as ações de formação, que algumas tiveram a sua execução além da meta física e financeira prevista, principalmente as ações que já vinham sendo executadas anteriormente. Entretanto, as ações novas, e que exigiam uma articulação entre órgãos para serem implementadas, tiveram baixo percentual de execução, o que reflete a lentidão da administração pública para implantar novas ações e processos, devido a dificuldades burocráticas e de gestão.

5.1.3 Geração e socialização do conhecimento

Visando fortalecer e ampliar processos de construção e socialização de conhecimentos por meio de programas, projetos e ações que integrem atividades de pesquisa, ensino e extensão rural, a meta 12 apresentou quinze iniciativas, com um volume de recursos financeiros de R\$ 76 milhões. Foram previstas ações de apoio a núcleos de agroecologia e suas redes; fortalecimento da Rede Temática de Agroecologia; ações de comunicação e divulgação; apoio a projetos de pesquisa, desenvolvimento e de transferência de tecnologia; e ações de capacitação e formação técnico-científica.

A criação de núcleos de agroecologia é uma estratégia que resultou do trabalho conduzido pela Comissão Interministerial de Educação em Agroecologia e Sistemas Orgânicos de Produção, a qual foi instituída em 2006, sendo formada por Mapa, MEC, MCTI, MMA e MDA. Os núcleos visam integrar ações de pesquisa, ensino e extensão nas universidades da rede federal de educação profissional científica e tecnológica, nos colégios técnicos vinculados às universidades federais que tenham cursos de nível médio ou superior na área de ciências agrárias e nas unidades da Embrapa. É uma estratégia desenvolvida por meio de editais e que tem por objetivo ampliar a produção de pesquisas científicas, contribuir para a formação de professores e estudantes e apoiar a difusão de conhecimentos à comunidade por meio das ações de extensão (Sambuichi *et al.*, 2012).

Entre as ações previstas no Planapo I para apoiar e fortalecer os núcleos de agroecologia, estava previsto o apoio a 33 projetos de redes de núcleos de agroecologia (R-NEAs), 150 projetos de núcleos ou centros vocacionais em instituições de ensino e vinte projetos de núcleos de pesquisa em unidades da Embrapa e organizações estaduais de pesquisa agropecuária (Oepas). Para o apoio às R-NEAs estava previsto no plano R\$ 18 milhões, enquanto, para os projetos de núcleos em instituições de ensino, estavam previstos R\$ 33 milhões. Segundo as fichas de monitoramento, essas iniciativas, em conjunto, executaram R\$ 34,4 milhões (tabela 10), sendo apoiados cinco projetos de R-NEAs, 138 projetos em instituições de ensino e 25 projetos em instituições de pesquisa, sendo que em dez destes a Embrapa figurava como proponente.

TABELA 10
Principais ações voltadas para geração e sistematização de conhecimento executadas no Plano I

Ações	Órgão responsável	Execução física (%)	Montante de recursos (R\$ milhões)		
			Previsto	Executado	Execução (%)
Apoio a núcleos de agroecologia	Mapa, MDA, MCTI e MEC	83	51,0	34,4	67,5
Oficinas de apoio à plataforma Agroecologia em Rede	MDA	18	4,2	0,8	18,3
Publicações técnicas sobre sistemas orgânicos de produção	Mapa	37	0,9	0,5	58,0
Apoio a programas e projetos em extensão universitária	MEC	124	13,5	18,2	134,7
Portfólio de projetos em sistemas de produção de base ecológica	Embrapa	100	-	10,1	-

Fontes: Brasil (2013) e fichas de monitoramento. Elaboração dos autores.

Segundo as fichas de monitoramento e o depoimento de gestores entrevistados nesta pesquisa, os ministérios parceiros vêm promovendo ações de monitoramento de resultados junto aos núcleos já constituídos, os quais, de modo geral, têm realizado um bom trabalho, mostrando o acerto dessa estratégia para o desenvolvimento da produção orgânica e de base agroecológica. O ponto positivo atribuído a esta iniciativa reside no fato de que esta é responsável por promover uma ação conjunta e articulada entre diferentes instituições públicas e da sociedade civil, contribuindo para integrar as ações de pesquisa, ensino e extensão, com projetos apoiados em todas as Unidades da Federação. Há um grande desafio de integrar e articular ainda mais as ações conjuntas promovidas no âmbito desta iniciativa para melhorar o gerenciamento e a expansão dos resultados obtidos.

O fortalecimento da Rede Temática de Agroecologia foi o objetivo de duas iniciativas do plano, de responsabilidade do MDA. Uma delas previa a realização de 124 oficinas e o apoio à sistematização e disponibilização de conhecimentos na plataforma Agroecologia em Rede. Foram realizadas 22 oficinas temáticas, ou de “concertação” (17,7% do previsto), onde estiveram presentes órgãos de pesquisa, ensino, assistência técnica, movimentos sociais e agricultores, alcançando 3.210 participantes. A execução financeira desta iniciativa foi de 18,3% dos R\$ 4,2 milhões orçados (tabela 10). A sistematização de conhecimentos foi executada em conjunto com o apoio aos núcleos de agroecologia. Foram incluídos em três editais, os quais apoiaram ao todo cem núcleos, a prerrogativa de inserção dos resultados das ações de ensino, pesquisa e extensão na plataforma Agroecologia em Rede. Como os editais

não especificaram a quantidade de recursos embutidos para este fim específico, não foi possível mensurar a execução financeira desta iniciativa, para a qual estavam orçados R\$ 3,2 milhões.

As ações de comunicação e divulgação incluíam a criação de uma estratégia de comunicação para produzir e difundir conhecimentos sobre agroecologia, sociobiodiversidade e produção orgânica, com orçamento de R\$ 2,7 milhões, a qual não chegou a ser elaborada, apesar de o tema ter sido abordado em várias reuniões da Ciapo. A falta de uma estratégia de comunicação foi um dos problemas destacados pelos entrevistados na pesquisa, os quais argumentaram que, por falta desta estratégia, o plano é ainda muito desconhecido pelos agricultores e pelo público em geral.

Foram previstas trezentas publicações, além de outros informativos técnicos destinados a disponibilizar conhecimentos relacionados a sistemas orgânicos de produção, sob responsabilidade do Mapa. Destas, 113 foram executadas (37%), sendo elas: 103 “Fichas Agroecológicas com Tecnologias Apropriadas à Produção Orgânica”; nove cadernos de boas práticas para o extrativismo sustentável orgânico e um caderno do Plano de Manejo Orgânico. Dos R\$ 900 mil orçados, R\$ 528 mil (58%) foram aplicados.

A elaboração de um manual técnico sobre transição agroecológica foi uma iniciativa prevista para a Embrapa. Em 2014, foi publicado o primeiro volume da Coleção Transição Agroecológica, que trata de princípios e conceitos da agroecologia. O Planapo, porém, não orçou recursos para esta publicação. Adicionalmente, foram produzidas algumas publicações sobre agroecologia e produção orgânica durante a vigência do plano, as quais estão disponíveis no *site* da Embrapa.

Outros esforços de publicação realizados no período foram: *Guia alimentar para a população brasileira*; *Alimentos regionais brasileiros*; *Caderno boas práticas de Ater*; *Caderno Pronaf Agroecologia*; além de coletâneas e estudos, como *Mulheres e agroecologia – Coletânea sobre estudos rurais e gênero*, entre outros.

Alguns materiais previstos não chegaram a ser produzidos, como o material pedagógico sobre gênero e agroecologia e a atualização do Marco Referencial de Agroecologia. Quanto a este último, a Embrapa está sistematizando os levantamentos recentes realizados sobre os avanços e desafios da agroecologia, de modo a subsidiar, futuramente, a execução desta atualização.

Quanto às ações de capacitação, o plano previa apoiar 130 programas e projetos em extensão universitária (Proext) com enfoque agroecológico, definindo linhas de apoio a estágios interdisciplinares de vivência (EIV) e iniciativas estudantis com

enfoque agroecológico, em uma parceria entre MEC e MDA. De 2013 a 2015, foram apoiados 161 projetos, com recursos aplicados de R\$ 18,2 milhões (tabela 10).

A formação de cem jovens cientistas por ano, por meio de cursos e estágios, foi executada pela Embrapa, que oferece estágios relacionados à agroecologia e produção orgânica em suas unidades e forma mais de cem estagiários por ano. Apesar de não constar previsão de recursos financeiros para esta iniciativa, as fichas reportam um gasto de R\$ 878,4 mil em sua execução. A Embrapa também criou a primeira versão de um programa de capacitação em agroecologia. Este, porém, não chegou a ser implementado. Os gestores argumentam que ainda é preciso aprimorar conteúdo e método de acordo com a diversidade local. Como o indicador da iniciativa era “pesquisadores capacitados”, esta iniciativa foi considerada como não executada.

Entre as ações de apoio à pesquisa, estava prevista, no plano, a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e transferência de tecnologia, componentes do portfólio de sistemas de produção de base ecológica da Embrapa. O plano não especificou, porém, o número de projetos, nem o montante de recursos previstos para essa iniciativa. Ao longo do período do Planapo I, foi lançada uma chamada específica para estimular a formação de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D&I) na área de agroecologia e produção orgânica que resultou em 64 projetos apoiados em 2013, 64 em 2014 e cinquenta em 2015, com um total de R\$ 10,1 milhões aplicados. Segundo os gestores, o lançamento do Planapo fortaleceu o tema da agroecologia e a produção orgânica nas pesquisas agropecuárias, favorecendo sua inclusão na programação da Embrapa.

5.2 Objetivo 2: Apoio à juventude rural

O segundo objetivo do eixo conhecimento do Planapo I foi “Estimular a autonomia, visando à emancipação da juventude rural, na produção orgânica e de base agroecológica, por meio da sua permanência e sucessão no campo”. Embora diversas iniciativas do plano presentes nos seus diversos eixos e objetivos façam menção aos jovens como público prioritário, as ações específicas para este público foram concentradas na meta 13, a qual visou promover a inclusão socioprodutiva de pelo menos 15 mil jovens rurais, com enfoque agroecológico e produção orgânica. As iniciativas previstas incluíam ações de Ater e ações de formação.

Duas iniciativas a cargo do MDA previam ações de Ater, sendo uma com foco na pedagogia da alternância e enfoque territorial e outra com base na inclusão e no fortalecimento produtivo, com a previsão de atender a um total de 10.260 jovens nessas ações.

A promoção de Ater com foco na pedagogia da alternância foi operacionalizada por meio da Chamada Pública no 03/2012. Foram celebrados seis contratos,

relativos aos estados de Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Maranhão, Minas Gerais e Paraná. Segundo as fichas de monitoramento, foram atendidos 5.460 jovens, o que correspondeu a 100% da meta física para esta iniciativa, a um custo de R\$ 7,44 milhões, com 95,4% de execução financeira (tabela 11).

TABELA 11
Principais ações voltadas à promoção da juventude rural executadas no Planapo I

Ações	Órgão responsável	Execução física (%)	Montante de recursos (R\$ milhões)		
			Previsto	Executado	Execução (%)
Ater com foco na pedagogia da alternância para 5.460 jovens	MDA	100	7,8	7,4	95,4
Fortalecimento da inclusão social e produtiva de 4,8 mil jovens rurais, com formação agroecológica e cidadã	MDA	130	2,6	3,0	85,6
Formação técnica em manejo florestal para 1,6 mil estudantes de ensino médio	MMA e SFB	73	1,7	0,6	34,1

Fontes: Brasil (2013) e fichas de monitoramento.
Elaboração dos autores.

Essa iniciativa representou uma inovação no modelo de Ater oferecido, pois, além de focar o público específico da juventude rural, utilizou uma metodologia com proposta pedagógica bem definida, voltada para os aspectos da vida no rural e convergente com os princípios da agroecologia. Observaram-se, porém, algumas dificuldades operacionais, pois o modelo de chamada utilizado não se adequa bem à proposta, por não conter elementos mais flexíveis e de longo prazo, o que limitou muitas atividades. Houve também dificuldades com a movimentação dos jovens, diante das limitações geográficas dos lotes; além disso, a oferta de serviço, em muitos estados, não contou com entidades credenciadas no Sistema Informatizado de Ater (Siater), bem como com infraestrutura adequada para a execução das atividades.

A oferta de Ater voltada para inclusão e fortalecimento produtivo, prevista para atender 4,8 mil jovens, não conseguiu ser operacionalizada no período do plano. A Chamada nº 02/2015 previu a contratação de entidades em 52 lotes, distribuídos nas cinco regiões brasileiras, para execução em três anos. Até o final de 2015, foram contratados trinta lotes para atender a 16,6 mil beneficiários, com um investimento de R\$ 65,9 milhões e previsão de início no primeiro trimestre de 2016.

Entre as ações de formação, uma iniciativa visou fortalecer a inclusão social e produtiva de jovens rurais com formação agroecológica e cidadã, por meio de abordagem participativa. O objetivo foi promover a valorização e troca intergeracional de saberes, buscando incidir na elaboração de estratégias associativas na produção

e geração de renda e visando apoiar a permanência de jovens no meio rural, com qualidade de vida. Esta iniciativa teve sua execução iniciada em 2013, em projeto pioneiro, executado mediante parceria com a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Este projeto visava à formação de 4,8 mil jovens rurais, por meio da metodologia de formação de formadores, na qual 120 jovens seriam preparados para a multiplicação de saberes em turmas de, em média, quarenta jovens, prevendo um alcance total de 4,8 mil jovens ao longo do curso. No entanto, houve dificuldades na aplicação da metodologia, o que gerou um resultado final de 2,4 mil jovens rurais alcançados no projeto.

Em 2014, foi desenvolvido, junto à Secretaria Nacional de Juventude, o Programa de Formação Agroecológica e Cidadã, do qual participaram com projetos algumas instituições federais de ensino superior, sendo algumas em parceria com o CNPq. A proposta do programa esteve relacionada com a formação agroecológica e cidadã continuada para 960 jovens rurais por projeto, mediante formação de sessenta jovens formadores e a multiplicação para novecentos jovens, utilizando princípios da pedagogia da alternância. Entretanto, houve muitos desafios a serem enfrentados ao longo do processo, principalmente pelo fato de se tratar de uma metodologia inovadora. Observou-se, porém, uma execução satisfatória no exercício de 2015, demonstrando que a reformulação da metodologia para diminuir o tamanho das turmas e o número total de jovens alcançados por cada projeto foi bastante positiva. As formações promovidas por parte de algumas universidades continuaram em 2016. O total de execução financeira no período de vigência do plano foi de R\$ 2,57 milhões, representando cerca de 86% do valor proposto inicialmente; porém a previsão para quantitativo de jovens rurais a serem alcançados pela iniciativa, que era de 4,8 mil jovens, foi superada, tendo-se apresentado um alcance final de 6.240 jovens rurais (tabela 11).

Estava previsto também realizar uma formação técnica em manejo florestal madeireiro e de espécies da sociobiodiversidade para 1,6 mil estudantes de ensino médio. Esta iniciativa ficou a cargo do MMA e SFB, e foi executada por empresas contratadas. Por meio de chamadas públicas, foram selecionadas instituições de ensino técnico da Amazônia e Caatinga interessadas em receber cursos sobre manejo florestal de uso múltiplo. Esta ação alcançou 1.166 estudantes (72,9% do previsto), a um custo de R\$ 579,8 mil e execução financeira de 34,1% (tabela 11).

Outras ações executadas foram promover formação técnica em agroecologia ou com enfoque agroecológico para 3 mil jovens agricultores e promover formação inicial e continuada em agroecologia ou com enfoque agroecológico para 10 mil jovens; essas ações foram realizadas em conjunto com as ações de formação previstas na meta 11.

Estava prevista também a inclusão, no guia do Pronatec, de cursos FIC de produtor(a) de quintais agroecológicos. O curso atenderia principalmente ao público de mulheres, que geralmente são as que mais trabalham e atuam nos quintais, porém a meta não foi cumprida. Outra iniciativa foi implementar atividades de educação integral, vinculadas ao macrocampo agroecologia nas escolas do campo. Um total de 10.184 e 7.323 escolas de educação integral aderiram ao Programa Mais Educação, optando por esse macrocampo em 2013 e 2014 respectivamente. Entretanto, em 2015, não houve adesão. Para viabilizar essa iniciativa, de responsabilidade do MEC, os gestores pretendem melhorar a comunicação com os municípios e estados, por meio de página na internet, webconferências e articulação com os comitês territoriais do Plano Municipal de Educação (PME).

6 EIXO 4 – COMERCIALIZAÇÃO E CONSUMO

O objetivo deste eixo foi “fortalecer e ampliar o consumo de produtos orgânicos e de base agroecológica com ênfase nos circuitos curtos de comercialização, mercados institucionais e compras governamentais”. Esteve relacionado à execução da meta 14, a qual apresentou treze iniciativas. Entre as ações previstas para esta meta, estavam: apoio à gestão de organizações econômicas familiares (OEF); estímulo à compra de produtos agroecológicos e orgânicos, por meio de programas de compras públicas do governo; disponibilização de recursos para programa de garantia de preços mínimos; apoio a feiras de produtos; e campanha de divulgação do alimento orgânico.

O plano previa qualificar a gestão de 150 OEFs, no intuito de ampliar o acesso dos produtos orgânicos e agroecológicos aos mercados institucionais, convencionais e diferenciados. O MDA, por meio do Projeto Mais Gestão, ofertou assistência técnica para cinquenta cooperativas, executando R\$ 3 milhões nessa iniciativa, para a qual estavam orçados R\$ 18 milhões (tabela 12). A falta de assistência técnica para qualificar a gestão das organizações de agricultores foi um problema apontado pelos representantes da sociedade civil entrevistados na pesquisa, os quais destacaram a necessidade de mais investimento nessas iniciativas. A organização dos produtores é fundamental para viabilizar o acesso aos mercados, principalmente ao mercado de compras públicas.

Visando ampliar as suas ações, o MDA criou, em 2015, o Programa Nacional de Fomento e Fortalecimento do Cooperativismo e Associativismo Solidário da Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Cooperaf). Com isso, os gestores esperavam aumentar a atuação do Projeto Mais Gestão nas próximas edições do plano, fortalecendo os processos de organização social da agricultura familiar e promovendo capacitações dos técnicos de Ater que desenvolveriam as ações junto às organizações.

TABELA 12

Principais ações voltadas para comercialização e consumo executadas no Planapo I

Ações	Órgão responsável	Execução física (%)	Montante de recursos (R\$ milhões)		
			Previsto	Executado	Execução (%)
Qualificar a gestão de 150 OEFS	MDA	33	3,0	18,4	16,7
Comprar produtos pelo PAA	MDS e Conab	-	138,0	21,2	15,3
Comprar produtos pelo Pnae	FNDE	-	150,0	220,0	146,7
Subvencionar produtos da sociobiodiversidade pela PGPM	Conab	-	83,0	17,3	20,8
Apoio à participação de agricultores em feiras	MDA	-	24,0	25,3	105,4
Campanha anual da Semana Nacional do Alimento Orgânico	Mapa	100	1,7	0,5	31,9

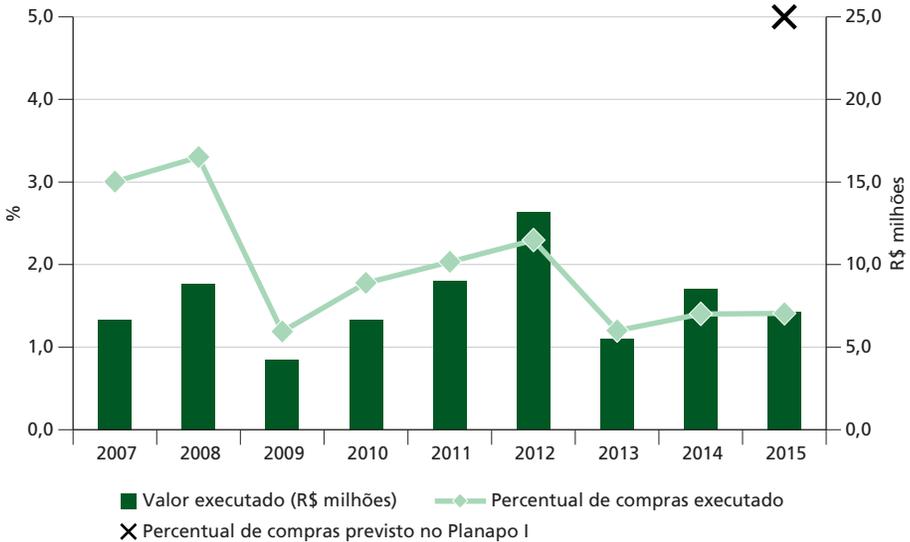
Fontes: Brasil (2013) e fichas de monitoramento.
Elaboração dos autores.

Estava previsto também disponibilizar 5% dos recursos aplicados nas aquisições de alimentos realizadas pelo PAA e pelo Pnae para a compra de alimentos orgânicos e de base agroecológica. As execuções foram abaixo do previsto. O PAA aplicou 1,2% (R\$ 5,5 milhões) de seus recursos na aquisição desses produtos em 2013, 1,4% (R\$ 8,5 milhões) em 2014 e 1,41% (R\$ 7,15 milhões) em 2015. Considerando as compras realizadas por este programa desde 2007, observa-se que não houve melhora nem nos percentuais, nem nos montantes de compras desses produtos durante o período do Planapo I (gráfico 5). Segundo a informação contida nas fichas, “um dos obstáculos apontados pelos próprios produtores para o aumento da aquisição de orgânicos pelo PAA são os preços pagos, que em geral acabam sendo menores que os produtores conseguem obter no mercado”.

Para os entrevistados nesta pesquisa, o principal problema em relação ao PAA é que, em função de problemas ocorridos durante a sua execução, foram realizadas mudanças que tornaram o PAA muito burocrático e inverteram a sua lógica de operação. Quando ele foi concebido, os contratos de PAA eram elaborados a partir da oferta da produção. Então, se o agricultor tivesse uma oferta diversificada, o PAA compraria esse produto e distribuiria em diferentes instituições assistenciais. Entretanto, este modo de operação foi sendo substituído, e o PAA passou a operar principalmente por meio de chamadas públicas, as quais, normalmente, são mais acessíveis aos agricultores mais bem estruturados, inseridos em cooperativas mais organizadas. Dessa forma, excluem-se os agricultores mais pobres, que não têm uma escala maior de produção. Além disso, essas chamadas não absorvem a diversidade de produtos dos agricultores agroecológicos, e, muitas vezes, a demanda não é por produtos da sociobiodiversidade. O estímulo à diversificação dos produtos foi um

dos principais benefícios destacados em diversos estudos realizados sobre o PAA até 2012 (Sambuichi *et al.*, 2014), e a redução desse estímulo, em função das mudanças operacionais realizadas, deve afetar principalmente as compras destinadas aos beneficiários da Pnapo. Isso explica a queda no percentual de aquisições observada em 2013, quando essas mudanças começaram a ser implementadas.

GRÁFICO 5
Aquisição de produtos agroecológicos e orgânicos pelo PAA (2007-2015)



Fontes: Galindo, Sambuichi e Oliveira (2013) e fichas de monitoramento. Elaboração dos autores.

Já o Pnae aplicou 3,05% (R\$ 108 milhões) em 2013 e 3,09% (R\$ 112 milhões) em 2014, sendo que os dados de 2015 desse programa ainda não estavam disponíveis no momento em que o monitoramento foi realizado. Os principais desafios apontados nas fichas em relação à execução do Pnae foram “a sensibilização dos gestores, o aumento do valor *per capita* do Pnae, a disponibilidade de fornecimento de produtos orgânicos e agroecológicos em todos os municípios brasileiros e oferta organizada para atender às demandas do Programa”.

Para incentivar a compra de produtos agroecológicos e orgânicos pelo Pnae, o plano previu ações de formação de responsáveis técnicos pela alimentação escolar nas entidades executoras e a elaboração de material informativo para incentivar a inclusão desses produtos nas aquisições para a alimentação escolar. O plano previa 5,5 mil atores formados, mas foram formados apenas 244. Quanto ao material informativo, a previsão era de produzir dois materiais no período, sendo que foi produzida apenas uma cartilha.

Estava previsto ainda disponibilizar 1% dos recursos da PGPM para aquisição e subvenção de produtos da sociobiodiversidade, orgânicos e de base agroecológica. A Conab aplicou, nos três anos do plano, um total R\$ 17,3 milhões na subvenção ao produtor extrativista, mas as fichas não informaram o percentual que esses valores representaram em relação aos valores aplicados na PGPM. A subvenção para produtos orgânicos e de base agroecológica não foi implementada.

Foram executados um total de R\$ 25,3 milhões para apoiar a participação de agricultores familiares, assentados, comunidades e povos tradicionais em feiras para promoção de produtos da sociobiodiversidade, orgânicos e de base agroecológica. Estes recursos ultrapassaram o valor de R\$ 24 milhões previstos no plano. A previsão de incluir o apoio à realização de feiras de produtos/sementes agroecológicos e orgânicos nas Chamadas Públicas para Organizações Produtivas de Mulheres Rurais, porém, não foi executada.

Outra ação prevista foi a realização da Semana Nacional do Alimento Orgânico. Essas campanhas foram realizadas anualmente, abrangendo vinte UFs em 2013, dezesseis UFs em 2014 e 22 UFs em 2015. Entre as atividades realizadas nessas campanhas, estão seminários, oficinas, cursos, feiras e estandes de degustação de produtos orgânicos, além de programação cultural. Durante os três anos do plano, foram gastos R\$ 542 mil nessas atividades, cerca de 32% dos R\$ 1,7 milhão previstos (tabela 12).

Nas entrevistas, os atores consideraram que as ações de apoio à comercialização são fundamentais para fortalecer a produção agroecológica e orgânica. Entre as ações mais destacadas, estão as compras governamentais e as feiras. Para isso, a principal recomendação foi dar mais estímulos à organização dos produtores para que eles pudessem se estruturar e ter condições de acessar esses mercados, os quais estão se tornando cada vez mais competitivos e exigentes.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação apresentada neste capítulo mostrou que, embora a execução dos recursos não reembolsáveis tenha sido elevada, os recursos destinados para o crédito, os quais correspondiam à maior parte dos recursos disponibilizados no plano, tiveram um percentual muito baixo de execução. Isso indica que as ações executadas durante o Planapo I que visavam sanar os entraves diagnosticados para o acesso ao crédito não foram suficientes para atingir esse objetivo.

Uma das explicações colocadas nas entrevistas é que o sistema de crédito rural, criado originalmente para fomentar o agronegócio, pode não ser o mecanismo mais adequado para o financiamento da transição agroecológica. Aponta-se, portanto, a necessidade de inovar nos instrumentos voltados ao financiamento da

agroecologia e da produção orgânica, por meio da criação de fundos de crédito rotativo, cooperativas de crédito e outros instrumentos mais adequados para financiar a pequena produção.

Um instrumento de financiamento muito destacado como positivo pelos entrevistados na pesquisa foi o financiamento das Redes de Agroecologia, por meio de programas como o Ecoforte. Esse tipo de iniciativa, apesar das dificuldades operacionais iniciais, as quais resultaram do processo burocrático de implantação de um novo modelo de financiamento, foi bem recebido pelo público-alvo e apresentou uma elevada procura pelo acesso aos recursos por parte das organizações de agricultores. Isso indica que uma maior destinação de recursos para esse tipo de iniciativa nas próximas edições do plano seria uma estratégia adequada para aumentar o percentual de execução dos recursos disponibilizados e viabilizar, assim, o cumprimento das metas físicas estabelecidas.

Observou-se que algumas ações, as quais já vinham sendo construídas e executadas em anos anteriores por ministérios, como o MDA e o MDS, tiveram um percentual de execução física e financeira além do previsto, mostrando que recursos adicionais foram obtidos para aumentar a abrangência dessas ações. Entre elas, destacam-se algumas ações de Ater executadas pelo MDA e o programa de implantação de unidades de tecnologias sociais de acesso à água para produção de alimentos (Segunda Água), executado pelo MDS.

Outras ações destacadas pelos entrevistados, e que tiveram um percentual de execução elevado, foram a formação inicial e continuada em agroecologia para agricultores e técnicos e a formação técnica e de nível superior em agroecologia, as quais foram consideradas importantes para formar uma nova geração de técnicos sistematizadores e multiplicadores dos conhecimentos agroecológicos. Destacam-se também as ações de apoio aos núcleos de agroecologia e de apoio às casas, bancos e guardiões de sementes, as quais, embora não tenham sido totalmente executadas, foram vistas como muito positivas e necessárias pelos entrevistados.

As ações de apoio à produção e regulamentação de insumos e à regularização da produção orgânica foram as que, em geral, tiveram menor percentual de execução física e financeira. Os problemas relatados para a implementação dessa parte do plano deveram-se, principalmente, a dificuldades na contratação de estudos e falta de recursos humanos e de disponibilidade de recursos financeiros. Isso mostra que a próxima fase do plano precisa avançar mais na resolução desses problemas. Já as ações voltadas para o apoio ao extrativismo e manejo florestal tiveram, em geral, um alto percentual de execução física e financeira, observando-se dificuldades apenas na execução das ações de Ater voltadas para esse público, principalmente por falta de oferta capacitada.

Muitas iniciativas novas, principalmente aquelas que necessitavam de uma maior articulação entre diferentes órgãos e instituições, não conseguiram ser executadas durante o período de vigência do plano, embora tivessem a perspectiva de ser executadas a partir de 2016. Isso mostra que as dificuldades burocráticas para viabilizar a execução de novos arranjos e instrumentos na máquina pública não foram adequadamente dimensionadas durante o processo de planejamento dessas iniciativas. Além disso, várias iniciativas tiveram as suas metas de execução claramente superdimensionadas, o que pode indicar deficiências no diagnóstico realizado para embasar o planejamento das ações.

Em geral, observa-se que os objetivos e as metas a eles relacionados não foram dimensionados para o período de vigência deste primeiro plano, mas visaram a uma estratégia de ação continuada de longo prazo. Isso se explica porque o período de três anos, previsto para a execução deste primeiro plano, é muito curto se considerarmos o tempo necessário para se viabilizarem os objetivos de uma política tão inovadora e ampla como a Pnapo. Os resultados obtidos indicam que é necessário que haja continuidade das ações iniciadas para possibilitar que os objetivos sejam atingidos.

É importante também que sejam definidos indicadores de impacto e que seja planejada a implantação de um sistema de informações sobre esses indicadores de forma a viabilizar uma futura avaliação da efetividade das ações planejadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Presidência da República: Brasília, p. 4, 21 ago. 2012. Seção 1.

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

_____. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Relatório de Balanço 2013-2015**. Brasília: MDA, 2016.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Crédito Rural**. Brasília: BCB, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/7y1vwr>>.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro**. Brasília: BCB, 2017.

CANAVESI, F. C.; MOURA, I. F.; SOUZA, C. Agroecologia nas políticas públicas e promoção da segurança alimentar e nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 23, p. 1019-1030, dez. 2016.

GALINDO, E. P.; SAMBUICHI, R. H. R.; OLIVEIRA, M. A. C. Compras de produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos. *In*: GROSSI, M. E.; KROEFF, D. R. (Org.). **PAA – 10 Anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília: MDS, 2013.

HANBERGER, A. The real functions of evaluation and response systems. **Evaluation**, v. 17, n. 4, p. 327-349, 2011.

OBSERVATÓRIO ABC. Análise dos recursos do Programa ABC: Instituições Financeiras Privadas – Safra 2015/2016. **Observatório ABC**, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/wmNkQI>>.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

SERPA, S. M. H. C. **Uma leitura dos usos da avaliação na administração pública no Brasil a partir da caracterização dos sistemas de avaliação de programas governamentais**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

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

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). *In*: SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (Orgs.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília: Ipea, 2014.