

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

Regina Helena Rosa Sambuichi¹, Paulo Asafe Campos Spínola², Luciano Mansor de Mattos³, Mário Lúcio de Ávila², Iracema Ferreira de Moura⁴, Ana Paula Moreira da Silva¹

¹ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, ² Universidade de Brasília – UnB, ³ Embrapa Cerrados, ⁴ Ministério da Saúde

Correio eletrônico: regina.sambuichi@ipea.gov.br

País: Brasil

Resumo: A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) foi criada em 2012, com o objetivo de integrar, articular e adequar as políticas públicas que contribuem para a produção sustentável de alimentos saudáveis e livres de contaminantes químicos, aliando o desenvolvimento rural com a conservação dos recursos naturais e a valorização do conhecimento dos povos e comunidades tradicionais. Este texto apresenta uma análise do processo de construção desta política com base nas percepções dos representantes das diversas instituições do governo e da sociedade civil que participam da sua gestão. Entrevistas semiestruturadas foram realizadas com esses representantes e uma análise de conteúdo foi procedida com base nas transcrições das entrevistas. Os resultados obtidos mostraram que os espaços de diálogo proporcionados pela Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), formada por representantes do governo e de entidades da sociedade civil, e a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo), composta por representantes dos ministérios que atuam na política, propiciaram a construção participativa entre governo e sociedade e estimularam uma abordagem interministerial dentro do âmbito governamental. Os principais desafios são o aprimoramento da gestão intersetorial e a ampliação da prioridade da Pnapo dentro do próprio governo. Conclui-se que a continuidade da política dependerá muito do reconhecimento da sociedade por sua importância, demandando do governo a sua manutenção e ampliação dos espaços conquistados.

Palavras chave: análise de políticas públicas; agricultura familiar; desenvolvimento sustentável

1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) foi instituída pelo Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, com o objetivo de “integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção

orgânica e de base agroecológica” (BRASIL, 2012). Com isso, a agroecologia e a produção orgânica, enquanto política pública, passam a conviver em paralelo com as políticas de fomento à agricultura convencional.

A instituição da Pnapo resultou de um longo processo de luta por parte de setores da sociedade que atuam no questionamento e na resistência ao modelo conservador de modernização da agricultura que vem sendo promovido pelo estado brasileiro desde a década de 1960. Baseado no uso intensivo de tecnologias industriais, esse modelo tem sido cada vez mais criticado por seus impactos sociais e ambientais (BALSAN, 2006; SAMBUICHI, OLIVEIRA, SILVA, & LUEDEMANN, 2012; SILVA, 1982), apesar da sua importância para a balança comercial brasileira. Somam-se a essas críticas, os potenciais danos que algumas dessas tecnologias podem causar à saúde humana e a crescente preocupação da sociedade em geral com a qualidade dos alimentos consumidos (CARNEIRO, RIGOTTO, AUGUSTO, FRIEDRICH, & ANDRÉ, 2015).

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

A primeira edição do Planapo, lançada em 2013, com previsão de ser executada no período de 2013 a 2015, apresentou 6 objetivos, 14 metas, 79 estratégias e 125 iniciativas, (BRASIL, 2013). Foi estruturado em quatro eixos: *i*) produção; *ii*) uso e conservação de recursos naturais; *iii*) conhecimento; e *iv*) comercialização e consumo; com recursos orçados na ordem de R\$ 1,8 bilhão, acrescido de R\$ 7 bilhões em crédito rural. Os recursos para implementação do Planapo são provenientes das dotações consignadas nos orçamentos dos órgãos e das entidades que dele participam com programas e ações (BRASIL, 2013).

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

sua gestão; a seção 4, uma discussão sobre o planejamento, políticas públicas e a Pnapo; e a seção 5, as considerações finais.

2 MÉTODOS

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes do governo federal e das organizações da sociedade civil que participam, ou já participaram, da Ciapo e/ou da Cnapo. Ao todo, foram realizadas 45 entrevistas, sendo 22 com representantes do governo e 23 com representantes da sociedade civil organizada, no período de março a agosto de 2015.

A análise apresentada neste texto baseou-se nas respostas dadas pelos entrevistados à seguinte pergunta: “Do ponto de vista de sua instituição, quais foram os principais acertos e erros na concepção e elaboração do Planapo?”

Foi realizada uma análise exploratória, qualitativa, aplicando-se o método de análise de conteúdo, a partir das transcrições das entrevistas (BARDIN, 2011). As respostas foram codificadas, sistematizadas e agrupadas por temática com uso do programa Atlas TI 6.0¹.

3 RESULTADOS

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

¹ Software para análise de dados qualitativos, versão WIN 6.2, build 28.

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

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

QUADRO 1: Continuação

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

Elaboração dos autores. Número total de entrevistados = 45.

A criação da política e do plano foi um dos acertos destacados. Para os entrevistados, a existência dessa política é um grande avanço, uma vez que promove um novo modelo de desenvolvimento rural que, segundo eles, já é referência para outros países.

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

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

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

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

de a política priorizar esse público mostra o reconhecimento de que esse é o modelo de desenvolvimento mais adequado para atender aos agricultores.

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

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

Da mesma forma, a temática das iniciativas do plano foi avaliada de maneira positiva e negativa pelos entrevistados. Alguns ressaltaram como um acerto a inserção de temas considerados importantes por eles, como o empoderamento das mulheres, insumos para agricultura orgânica, redução do uso de agrotóxicos, sementes crioulas e financiamento das redes de agroecologia. Uma crítica muito frequente, no entanto, foi a ausência, no Planapo 2013-2015, de iniciativas relacionadas a temas considerados fundamentais para a

política. Entre esses temas, o acesso à terra e regularização dos territórios foi o mais lembrado como ausente, sendo destacado por dez entrevistados. Outros temas que tiveram a ausência apontada pelos atores foram áreas livres de transgênicos, agricultura urbana e periurbana e um plano de comunicação da política.

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

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

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

4 DISCUSSÃO

4.1 Política agrícola, agroecologia e produção orgânica

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

O processo de modernização e inovação tecnológica da agricultura no Brasil desencadeou-se de forma exógena, a partir de oportunidades de exportação do setor primário, entretanto, também de maneira endógena, por meio da gestão estratégica de

políticas agrícolas. O Sistema Nacional de Crédito Rural, operado sob fortes subsídios nas décadas de 1960 e 1970, foi o principal instrumento econômico desse processo endógeno, estimulando a integração de capitais a montante e a jusante da agricultura (MATTOS, 2010).

Até meados dos anos 1990 a política agrícola voltou-se, quase exclusivamente, aos produtos de exportação, com modos de produção característicos da agricultura de grande escala, em detrimento dos sistemas de produção típicos da agricultura familiar, dirigida principalmente ao mercado interno (MATTOS, 2010).

A permeabilidade do Estado aos movimentos sociais do campo aumentou a partir de 2003, com o fortalecimento dos conselhos e das comissões de participação social, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Cnpct). Isso fortaleceu os espaços de discussão, permitindo em que os sujeitos sociais pudessem apresentar as suas propostas e reivindicações e participar da construção das políticas (CAPORAL & PETERSEN, 2012; SCHMITT & GRISA, 2013). Além disso, os atores sociais ligados a esses movimentos começaram a participar mais fortemente do governo, ocupando cargos estratégicos e trazendo para dentro da estrutura do Estado seus conceitos e suas ideias (MÜLLER, 2007).

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

4.2 Estado, políticas públicas e planejamento

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu como principal instrumento de planejamento da administração pública federal o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA). Todas as diretrizes, os objetivos e as metas para os investimentos e gastos do governo em um período de quatro anos deverão constar nesse plano. Portanto, todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais precisam ter as suas ações previstas no PPA e aprovadas pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1998).

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

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

redistribuição financeira, pois, há mecanismos legais de se operar o orçamento de forma ágil para mudanças de prioridades.

Ao certo, a pulverização de ações preconcebidas para compor um plano revela falta de planejamento estratégico e torna complexo o acompanhamento de sua execução. Se os temas agroecologia e produção orgânica, no entanto, fossem prioritários na agenda governamental, um plano seria concebido a partir da política, com a contemplação de todas as demandas dos mesmos temas, para em seguida ser realizada uma leitura sobre quais demandas já são previstas no PPA e quais demandas necessitam ser atendidas a partir da inserção de novas ações no PPA vigente ou próximo.

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

A Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), com o apoio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao longo de 2011, promoveu de uma série de seminários regionais e um seminário nacional com o objetivo de ouvir a sociedade e obter contribuições para a política de agroecologia. Durante essas discussões, foi produzindo um documento² que apresentou as propostas da sociedade civil para a estruturação da política e do plano. As principais diretrizes e objetivos propostos nesse documento foram incorporados nas estratégias e nos objetivos do Planapo 2013-2015, mas o mesmo não aconteceu no âmbito das ações prioritárias propostas, cuja maioria não foi contemplada nas iniciativas do plano. Um exemplo é o acesso à terra, que inclui a reforma agrária e a demarcação de territórios de comunidades tradicionais e indígenas. Para os entrevistados que levantaram o tema, a opção pela produção agroecológica e orgânica é indissociável da questão fundiária e de estratégias de desenvolvimento territorial. Apesar da importância desse tema, a decisão política tomada no momento da construção do plano foi deixá-lo de fora. Esse fato resultou em parte das limitações impostas pelo PPA, mas foi principalmente um reflexo da pouca força política da agroecologia dentro do governo.

Essas limitações, porém, não inviabilizaram o plano, pois, por conta das demandas e pressões da sociedade, muitas ações importantes para a política já vinham sendo

² Disponível em: <<https://goo.gl/cg5ptn>>

planejadas e executadas pelos principais ministérios que participam da sua execução, e estavam previstas nesse PPA. Além disso, é preciso considerar que, apesar da fragmentação de ações entre os ministérios, que é característica desse processo de (não) planejamento estatal, existia alguma sinergia entre as iniciativas que estavam sendo desenvolvidas, inclusive com algumas ações interministeriais, como é o caso do fomento aos núcleos de agroecologia³. Isso se explica porque os principais atores envolvidos na construção dessa política, tanto no âmbito do governo quanto da sociedade civil, apresentavam uma rede de interações sociais que vinha sendo desenvolvida desde as décadas anteriores.

Os espaços representados pelos conselhos e pelas comissões de participação popular, como o Consea e o Condraf, contribuíram também para ampliar e fortalecer essas redes sociais e mostraram que, em gestões de governos democráticos, são importantes para aumentar o poder de articulação e reduzir os efeitos fragmentadores do modo de planejamento do PPA. No entanto, a junção de iniciativas pré-existentes não evidenciou o Planapo como uma novidade na realidade do agricultor no campo, e um sinal disso é que a existência deste plano ainda é desconhecida pela grande maioria do campesinato em sua vida produtiva cotidiana (observação pessoal dos autores).

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

³ O apoio à criação de núcleos de estudo e de centros vocacionais em agroecologia vem sendo realizado por meio de chamadas lançadas em iniciativa conjunta de ministérios como o Mapa, MDA, MCTI e MEC visando apoiar projetos que integrem atividades de extensão tecnológica, pesquisa científica e educação profissional para a construção e socialização de conhecimentos e técnicas relacionados à agroecologia e aos sistemas orgânicos de produção em instituições de ensino superior (IES), de pesquisa e institutos federais de educação.

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

4.3 Coordenação e sinergia de políticas públicas

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

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

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

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

Essa questão de coordenação e peso político pôde ser observada também na fala dos atores que consideraram importante a coordenação da Cnapo ter ficado a cargo da SG-PR. Esse foi também o único ponto em que se observou existirem opiniões contrárias entre os atores entrevistados, no caso, representantes de diferentes ministérios. Isso pode ser um reflexo de disputas internas de poder no governo, o que reforça a necessidade de amadurecimento das instituições governamentais na gestão intersetorial. É importante ressaltar, porém, que na XI Reunião Ordinária da Cnapo foi produzido um documento da sociedade reforçando a importância de sua coordenação ficar na SG-PR, refletindo a posição geral dos representantes da sociedade civil. Se considerarmos que o modelo agropecuário hegemônico no Brasil é o agroexportador, passa a ser fundamental a vinculação da Cnapo à SG-PR para dar mais força política à atuação desta comissão.

4.4 Prioridades no Planapo

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

A agroecologia abrange uma diversidade ampla de temas relacionados ao desenvolvimento rural, que vão desde o acesso a recursos naturais, como água, terra e biodiversidade, passando pela valorização dos conhecimentos das comunidades, até questões de gênero e gerações. Além disso, a Pnapo abarca também os temas ligados à agricultura orgânica, abrangendo questões relacionadas à normatização, certificação, desenvolvimento de insumos fitossanitários, mercados diferenciados e outros. Aliam-se, ainda, na Pnapo, as questões relacionadas a extrativismo e sociobiodiversidade. Essa amplitude de temas é representada por uma diversidade de instituições da sociedade e do governo, as quais enxergam também diferentes prioridades para a política.

É preciso considerar também que a maneira como o processo de elaboração do plano foi conduzido dificultou qualquer iniciativa de priorização das ações. Como já foi discutido neste texto, mais do que um planejamento sobre quais ações seriam prioritárias, o que

houve de fato foi uma junção de ações preexistentes. Nessa perspectiva, abarcar o maior número possível de ações e ministérios pode ter sido a estratégia usada, para dar mais “peso” ao plano com um todo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Tendo como principal objetivo ser uma política integradora, observou-se nas entrevistas a importância dada pelos atores a esta função articuladora da política, proporcionada principalmente pela atuação da Cnapo e Ciapo. Quase todos os pontos positivos citados pelos entrevistados tiveram alguma relação com esses espaços de diálogo, os quais propiciaram a construção da parceria entre governo e sociedade, estimularam uma abordagem interministerial dentro do âmbito governamental e proporcionaram a articulação entre os movimentos sociais e o aprendizado.

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

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

dos espaços conquistados e dando resposta aos anseios da sociedade por um modelo de desenvolvimento mais justo, participativo e sustentável.

AGRADECIMENTOS

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

REFERÊNCIAS

- BALSAN, R. (2006). Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*, 1(2), 123–151.
- BARDIN, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- BRASIL. (1998, April). Constituição Da República Federativa Do Brasil. *Diário Oficial*, 191.
- BRASIL. (2012, August). Decreto no 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a política nacional de agroecologia e produção orgânica. *Diário Oficial*.
- BRASIL. (2013). *Brasil agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo)*. Brasília: MDA.
- CAPORAL, F. R., & PETERSEN, P. (2012). Agroecologia e políticas públicas na América Latina: o caso do Brasil. *Revista Agroecologia*, (6), 63–74.
- CARDOSO, J. C. (2011). Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. *Textos Para Discussão - IPEA*, (1584).
- CARNEIRO, F. F., RIGOTTO, R. M., AUGUSTO, L. G. S., FRIEDRICH, K., & ANDRÉ, C. B. (2015). *Dossiê Abrasco: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro: Expressão Popular.
- CUNILL, N. G. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In *Anais do Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (Vol. 10). Santiago: CLAD.
- GALVÃO, A. C., & BRANDÃO, C. A. (2003). Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. In M. F. GOLÇALVES, C. A. BRANDÃO, & A. C. GALVÃO (Eds.), *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. Rio Claro: Unesp.

- MATTOS, L. M. De. (2010). *Decisões sobre usos da terra e dos recursos naturais na agricultura familiar amazônica: o caso do Proambiente*. Universidade Estadual de Campinas.
- MÜLLER, A. L. (2007). *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- PETERS, B. G. (2002). Managing horizontal government: the politics of coordination. *Public Administration*, 76(2), 295–311.
- SAMBUICHI, R. H. R., OLIVEIRA, M. A. C., SILVA, A. P. M., & LUEDEMANN, G. (2012). A Sustentabilidade Ambiental da Agropecuária Brasileira: Impactos, Políticas Públicas e Desafios. *Textos Para Discussão - IPEA*, (1782).
- SCHMITT, C. J., & GRISA, C. (2013). Agroecologia, mercados e políticas públicas: uma análise a partir dos instrumentos de ação governamental. In P. A. NIERDELE, L. ALMEIDA, & F. M. VEZZANI (Eds.), *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura* (pp. 215–266). Curitiba: Kairós.
- SILVA, J. G. (1982). *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores*. Rio de Janeiro: Zahar.