A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil

Uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável



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

ipea

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil

Uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável



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

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

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

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil

Uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável



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

ipea
Brasília, 2017

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

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.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 9

INTRODUÇÃO 11
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

PARTE 1 – ANTECEDENTES

CAPÍTULO 1
ANTECEDENTES E ASPECTOS FUNDANTES DA AGROECOLOGIA E DA PRODUÇÃO ORGÂNICA NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL 25
Iracema Ferreira de Moura

CAPÍTULO 2
PRA QUE A VIDA NOS DÊ FLOR E FRUTOS: NOTAS SOBRE A TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO AGROECOLÓGICO NO BRASIL 53
Denis Monteiro
Flavia Londres

PARTE 2 – CONSTRUÇÃO, GESTÃO E EXECUÇÃO

CAPÍTULO 03
A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA: UM OLHAR SOBRE A GESTÃO DO PRIMEIRO PLANO NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA 87
Cássio Murilo Moreira Trovatto
Valter Bianchini
Cláudia de Souza
Jean Pierre Medaets
Onaur Ruano

CAPÍTULO 4
ANÁLISE DA CONCEPÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA 117
Regina Helena Rosa Sambuichi
Paulo Asafe Campos Spínola
Luciano Mansor de Mattos
Mário Lúcio de Ávila
Iracema Ferreira de Moura
Ana Paula Moreira da Silva

CAPÍTULO 5
AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PLANO NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA 2013-2015 147
Regina Helena Rosa Sambuichi
Mário Lúcio de Ávila
Iracema Ferreira de Moura
Luciano Mansor de Mattos
Paulo Asafe Campos Spínola

PARTE 3 – FOMENTO À PRODUÇÃO

CAPÍTULO 6
O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA PRODUÇÃO AGROECOLÓGICA E ORGÂNICA NO BRASIL: INOVAÇÃO INSTITUCIONAL, OBSTÁCULOS E DESAFIOS 197
Joacir Rufino de Aquino
Marcio Gazolla
Sergio Schneider

CAPÍTULO 7
O PAPEL DA REGULAMENTAÇÃO DOS PRODUTOS DE ORIGEM BIOLÓGICA NO AVANÇO DA AGROECOLOGIA E DA PRODUÇÃO ORGÂNICA NO BRASIL 229
Daniela Macêdo Jorge
Carlos Augusto Vaz de Souza

CAPÍTULO 8
BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA QUE LOGRAM A REGULARIZAÇÃO COMO PRODUTORES ORGÂNICOS: UMA ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO AO PLANAPO 253
André Luís de Oliveira Araújo
Débora Mabel Guimarães
Pedro Dantas Menezes Zornoff Taboas

PARTE 4 – MULHERES E JOVENS

CAPÍTULO 9
ROMPENDO A INÉRCIA INSTITUCIONAL: AS MULHERES RURAIS E A POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA.....277
Emma Siliprandi

CAPÍTULO 10
JUVENTUDE E AGROECOLOGIA: A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA POLÍTICA E A EXPERIÊNCIA DO PLANAPO 295
Elisa Guaraná de Castro
Ana Tereza Ferreira
Renata Nasser Serradourada
Euzamara de Carvalho

PARTE 5 – AGROBIODIVERSIDADE E SOCIOBIODIVERSIDADE

CAPÍTULO 11
SEMENTES CRIOULAS, VARIETAIS E ORGÂNICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: DA EXCEÇÃO LEGAL À POLÍTICA PÚBLICA.....327
Gabriel Bianconi Fernandes

CAPÍTULO 12
AGROEXTRATIVISMO E BOLSA VERDE NA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA.....359
Claudia Maria Calorio
Andréa Arean Oncala

PARTE 6 – CONHECIMENTO

CAPÍTULO 13
INOVAÇÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR NO CONTEXTO DA EXTENSÃO RURAL E DA TRANSIÇÃO AGROECOLÓGICA.....383
Flaviane de Carvalho Canavesi
Valter Bianchini
Hur Ben Corrêa da Silva

CAPÍTULO 14
OS NÚCLEOS DE AGROECOLOGIA: CAMINHOS E DESAFIOS NA INDISSOCIABILIDADE ENTRE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO 403
Natália Almeida Souza
Thomas Ferreira
Irene Maria Cardoso
Ericka C. L. de Oliveira
Cristhiane Amâncio
Rafaela Silva Dornelas

CAPÍTULO 15
SEMEANDO AGROECOLOGIA E COLHENDO NUTRIÇÃO: RUMO AO *BEM E BOM COMER*.....433
Rubia Carla Formighieri Giordani
Islandia Bezerra
Mônica de Caldas Rosa dos Anjos

NOTAS BIOGRÁFICAS.....455

APRESENTAÇÃO

Este livro retrata um pouco da história, dos percalços e das conquistas que marcaram o processo de construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil (Pnapo) – uma política que nasceu das demandas e iniciativas da sociedade civil organizada e foi sendo construída aos poucos, de forma participativa.

Aproveitando os espaços de discussão e a permeabilidade proporcionados pela democratização do Estado brasileiro, os movimentos sociais ligados à agroecologia e à produção orgânica começaram a introduzir as suas pautas na agenda das políticas públicas e a estabelecer, assim, uma parceria com o governo na formulação e gestão de uma política voltada à promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Os aprendizados obtidos por meio desse processo, aqui registrados, são importantes, pois geram uma reflexão sobre o modelo de desenvolvimento que queremos para o país e podem contribuir para a concretização e o aperfeiçoamento da democracia brasileira.

INTRODUÇÃO

Regina Helena Rosa Sambuichi[1]
Iracema Ferreira de Moura[2]
Luciano Mansor de Mattos[3]
Mário Lúcio de Ávila[4]
Paulo Asafe Campos Spínola[5]
Ana Paula Moreira da Silva[6]

A Política Nacional de Agroecologia de Produção Orgânica (Pnapo) foi instituída em 2012, por meio do Decreto nº 7.794, com o principal objetivo de integrar, articular e adequar as diversas políticas, programas e ações desenvolvidas no âmbito do governo federal, que visam induzir a transição agroecológica e fomentar a produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para a produção sustentável de alimentos saudáveis e aliando o desenvolvimento rural com a conservação dos recursos naturais e a valorização do conhecimento dos povos e comunidades tradicionais. A instituição desta política veio em resposta à reivindicação apresentada pelas mulheres do campo e da floresta durante a 4ª Marcha das Margaridas, realizada em 2011. Porém, a mobilização que resultou em sua proposição começou muito antes. Em um longo processo de luta que iniciou ainda na década de 1970, com as Comunidades Eclesiais de Base e os movimentos de agricultura alternativa, a agenda da agroecologia e da produção orgânica entrou na pauta dos movimentos sociais camponeses e veio sendo lentamente construída como uma forma de resistência ao modelo de modernização agrícola disseminado pela Revolução Verde (Moura, 2016; Sambuichi *et al.*, 2017).

A modernização agrícola promovida pela Revolução Verde, intensivamente fomentada no Brasil desde a década de 1960, baseia-se principalmente no uso intensivo de tecnologias industriais, como fertilizantes químicos, agrotóxicos,[7] máquinas pesadas e sementes geneticamente melhoradas. Assim como em uma linha de montagem industrial, a agricultura seguiu o caminho da especialização,

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
2. Analista técnica de políticas sociais do Ministério de Saúde.
3. Pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), unidade Cerrados.
4. Professor adjunto da Universidade de Brasília (UnB).
5. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur do Ipea.
6. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
7. A Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989 (Brasil, 1989), define como agrotóxicos e afins: *i*) os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos; e *ii*) as substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento.

disseminando monoculturas geneticamente homogêneas, as quais, com forte *input* de insumos químicos e industriais, conseguem maximizar a produção obtida. Esse processo de modernização, porém, vem sendo muito criticado por seus impactos ambientais e sociais (Balsan, 2007; Sambuichi *et al.*, 2012), sendo, por essa razão, também conhecido como modernização dolorosa (Silva, 1982) ou modernização conservadora (Ricardio, 2011).

Embora tenha contribuído para o aumento da produção de *commodities* e para o crescimento do produto interno bruto (PIB) e das exportações brasileiras, podendo também ser muito rentável para as indústrias do agronegócio e o sistema financeiro, esse sistema de produção apresenta externalidades que podem impactar negativamente o bem-estar da sociedade. As monoculturas em geral são muito danosas ao ambiente, pois reduzem a biodiversidade dos agroecossistemas, diminuindo a sua estabilidade e tornando-os especialmente vulneráveis aos ataques de pragas e doenças, assim como à perda de fertilidade dos solos. Isso implica a necessidade de usar uma quantidade cada vez maior e mais perigosa de agrotóxicos e fertilizantes químicos, os quais, além de poderem impactar a saúde humana, podem também poluir as águas e o solo, causando perda de biodiversidade e dos seus serviços ecossistêmicos (Sambuichi *et al.*, 2012).

O Brasil é considerado o maior mercado de agrotóxicos do mundo. Dados divulgados em 2012 pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e o Observatório da Indústria dos Agrotóxicos da Universidade Federal do Paraná mostraram que, na safra 2010/2011, o mercado nacional movimentou 936 mil toneladas desses produtos. Além disso, o uso de agrotóxicos no Brasil aumentou muito nos últimos anos, sendo que, a partir de 2008, o país ultrapassou os Estados Unidos, tornando-se o maior mercado consumidor (Anvisa e UFPR, 2012). Carneiro *et al.* (2015) mostraram que esse aumento não ocorreu apenas em função da expansão da área de lavouras, mas houve também uma elevação da quantidade média aplicada por hectare, que passou de 10,5 litros em 2002 para 12 litros em 2011.

Como consequência desse aumento, quase um terço dos alimentos analisados pela Anvisa em 2011 apresentavam níveis de contaminação acima dos aceitáveis ou resíduos de agrotóxicos não autorizados para consumo (Carneiro *et al.*, 2015). Os estudos feitos por Marinho (2010), na região do Baixo Jaguaribe, Ceará, e por Moreira *et al.* (2010), em Lucas do Rio Verde, Mato Grosso, mostraram haver contaminação das águas por resíduos de vários tipos de agrotóxicos nessas localidades. Isso indica que há uma utilização indiscriminada desses produtos na agricultura, o que, além representar uma ameaça à saúde da população, pode causar um sério impacto sobre o ambiente e a biodiversidade, resultando na perda de serviços ecossistêmicos importantes, como a polinização de culturas, por exemplo.

O principal aspecto negativo desse modelo de modernização é que ele não promoveu o desenvolvimento inclusivo e justo para as populações que vivem no meio rural. Pelo contrário, favoreceu a concentração fundiária, a pobreza e o êxodo (Silva, 1982). O modelo tecnológico difundido, muito intensivo em capital, praticamente deixou à margem do processo de crescimento da produção 88,6% dos estabelecimentos agrícolas brasileiros, considerados de baixa produtividade e lucratividade e incapazes de competir no mercado altamente competitivo liderado pelos estabelecimentos que empregam alta tecnologia. Com isso, parte da população rural foi forçada a migrar para o meio urbano, buscando escapar da pobreza. Foi a partir da década de 1960, com o início da modernização, que a população rural do país passou a decrescer, quando então o Brasil passou de uma população predominantemente rural para uma população majoritariamente urbana (Girard, [s.d.]). Além de gerar um "inchaço" nas grandes cidades, e todos os problemas dele decorrentes, este modelo de crescimento econômico tem sido profundamente injusto com as populações tradicionais do campo e da floresta, retirando delas a sua autonomia e as condições econômicas e sociopolíticas necessárias para manter os seus territórios, a sua cultura e o seu modo de vida.

Agroecologia e Produção Orgânica: princípios, fundamentos e expansão

A agroecologia originou-se como uma ciência que aplica os conceitos e princípios ecológicos para o estudo e manejo dos sistemas agrícolas, gerando uma base científica para o desenvolvimento de uma agricultura mais sustentável (Gliessman, 1990; Embrapa, 2006). Embora os primeiros estudos nessa área tenham surgido ainda no início do século XX, foi a partir da década de 1980 que a sua base conceitual e metodológica começou a ser mais difundida, sendo os seus principais divulgadores os americanos Miguel Altieri e Stephen Gliessman (Moreira e Carmo, 2004). A partir dos anos 2000, com a influência da escola europeia, a agroecologia passou a enfatizar também uma visão mais sociológica dos agroecossistemas, abrangendo novas dimensões para além da ecológica e técnico-agronômica, como a socioeconômica, cultural e sociopolítica (Casado, Molina e Guzmán, 2000).

A aplicação dos conceitos e princípios trazidos pela agroecologia deu origem ao movimento agroecológico, o qual se expandiu pelo mundo, dando uma nova face aos movimentos de agricultura alternativa e se incorporando aos movimentos sociais camponeses. Fundamentada na valorização da diversidade cultural e biológica, a prática agroecológica busca conservar e resgatar as variedades crioulas e o conhecimento tradicional das populações locais (Embrapa, 2006). Portanto, diferentemente da forma de difusão empregada na agricultura convencional, promovida por meio de "pacotes tecnológicos", o conhecimento agroecológico se expande por meio da socialização e da troca de saberes entre as comunidades, e se estabelece de forma participativa (Caporal e Costabeber, 2004). Essa expansão é promovida

pelas redes locais de inovação, as quais articulam agricultores, extensionistas, pesquisadores e suas mais variadas formas de organização, sendo conhecidas como redes de agroecologia (Finatto, 2016). Não se busca a padronização de técnicas, mas desenvolve-se o conceito de transição agroecológica, que consiste no processo de mudança e adequação gradual das práticas agrícolas na busca por um sistema mais sustentável (Costabeber e Moyano, 2000).

Entre os princípios que fundamentam a prática agroecológica está também a soberania alimentar, que reconhece o direito dos povos e das comunidades de definirem suas estratégias de produção e consumo dos alimentos de que necessitam (Maluf, Reis e Magalhães, 2013). Outro componente forte na prática agroecológica é a equidade de gênero, que se baseia no reconhecimento do papel relevante que as mulheres têm exercido na expansão do movimento. Dentro da produção familiar, as mulheres tradicionalmente desenvolvem sistemas mais agroecológicos, nas hortas, nos pomares, na criação de pequenos animais e na transformação caseira de produtos, preocupando-se com a qualidade dos alimentos ingeridos pela família (Siliprandi, 2013).

Já o movimento da agricultura orgânica se iniciou ainda na década de 1940, em reação ao crescente uso de fertilizantes e outros insumos químicos na agricultura. O agrônomo inglês Sir Albert Howard realizou estudos sobre o papel dos microrganismos no solo e mostrou a importância de manter o solo vivo por meio de adubação orgânica. Experimentos iniciais foram realizados na Índia e na Europa, expandindo-se depois para outros países e continentes, levando ao desenvolvimento desse sistema de agricultura, o qual começou a se difundir como um modelo alternativo de produção agropecuária. Com a expansão do movimento, foi criada, em 1972, a Federação Internacional dos Movimentos de Agricultura Orgânica (Ifoam), a qual implantou um sistema visando garantir a qualidade dos produtos orgânicos para os seus consumidores e passou a estabelecer padrões internacionais para esse tipo de agricultura, criando o Sistema de Garantia Orgânica (Organic Guarantee System – OGS) (Ifoam, 2016).

O crescimento do mercado de orgânicos e a padronização dos procedimentos, porém, resultaram também em alguns efeitos indesejáveis. Segundo Darnhofer *et al*. (2010), vários estudos realizados em diversas partes do mundo observaram uma tendência que vem sendo chamada de "convencionalização" da agricultura orgânica, onde ocorre uma ênfase nos produtos e não nos processos, reduzindo a agricultura orgânica a uma simples substituição de insumos químicos por orgânicos. Esse efeito revela uma distorção em relação aos princípios originais do movimento, os quais incluem, além da saúde, a ecologia, a equidade e o cuidado (Ifoam, [s.d.]a).

Outro problema está relacionado ao alto custo de transação do processo de certificação por auditoria, o que eleva ainda mais os custos de produção e constitui uma barreira para os pequenos produtores entrarem nesse mercado (César,

Batalha e Pimenta, 2008). Para tentar minimizar essa dificuldade, a Ifoam adotou também o sistema de certificação participativa (Participatory Guarantee Systems – PGS), onde os próprios produtores organizados podem criar um Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade (Opac), baseado no controle social e na responsabilidade solidária (Ifoam, [s.d.]b).

A área de produção orgânica tem crescido no mundo. Ela foi estimada em 43,7 milhões de hectares no final de 2014 e aumentou para 50,9 milhões de hectares em 2015, contando com cerca de 2,4 milhões de produtores (FIBL e Ifoam, 2017, p. 15). Visando acessar o crescente mercado de produtos orgânicos, vários países passaram a criar leis regulamentando esse tipo de produção. No Brasil, a regulamentação da produção orgânica passou por um longo processo de discussão com a sociedade, na busca de se conciliar os interesses dos diferentes segmentos ligados ao tema. De um lado, havia o interesse econômico das empresas certificadoras e dos grandes produtores que visavam principalmente acessar as grandes redes varejistas e o mercado internacional. Do outro, estavam os interesses das organizações de agricultores familiares, que lutavam para garantir o direito de vender a sua produção orgânica em feiras e mercados locais sem ter que pagar os altos custos da certificação. Esse processo de discussão foi marcado também pela forte atuação do movimento agroecológico; em consequência, a legislação brasileira de orgânicos teve a sua formulação influenciada por vários princípios da agroecologia (Abreu *et al*., 2012).

A Lei nº 10.831, que dispõe sobre a agricultura orgânica no Brasil, foi instituída em 2003. O conceito de sistema orgânico de produção adotado nessa lei é bastante amplo, abarcando diferentes tipos de sistemas alternativos – ecológico, biodinâmico, natural, regenerativo, biológico, agroecológicos, permacultura e outros –, desde que atendam aos princípios gerais estabelecidos em seu art. 1º (Brasil, 2003). Outra inovação trazida por essa lei foi permitir a venda direta sem certificação para agricultores familiares inseridos em processos próprios de organização e controle social e previamente cadastrados junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Essa flexibilização da lei visou facilitar o acesso dos produtores menos capitalizados ao mercado de orgânicos, permitindo a sua inclusão produtiva e atendendo ao princípio de justiça social. Incentiva também os canais de venda direta, promovendo os circuitos curtos de comercialização, muito valorizados na prática agroecológica.

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica: antecedentes, construção e execução

Quase uma década após a promulgação da Lei nº 10.831 de 2003, que dispôs sobre a agricultura orgânica, o Brasil instituiu uma política mais ampla, visando à promoção dos sistemas de produção abarcados por essa lei e oficializando assim o

fomento à transição agroecológica e à produção orgânica e de base ecológica como uma estratégia voltada ao desenvolvimento rural sustentável. Tendo como público prioritário os agricultores familiares, com ênfase nas mulheres, nos jovens e em povos e comunidades tradicionais, a Pnapo veio reunir e articular todas as estratégias que já vinham sendo desenvolvidas com esse objetivo no âmbito governamental, além de abrir a possibilidade de serem desenvolvidas novas ações de caráter transversal, capazes de dar um novo impulso a esses sistemas produtivos.

Este livro conta um pouco da trajetória percorrida para a concretização dessa política, mostrando os caminhos, percalços e aprendizados obtidos nesse processo. Está organizado em seis partes e quinze capítulos, além desta introdução. A primeira parte, composta por dois capítulos, trata dos antecedentes e aspectos fundantes da Pnapo. O capítulo 1 aborda como a agroecologia e a produção orgânica entraram na agenda das políticas públicas no Brasil. Baseado em pesquisa documental e revisão de literatura, o estudo, o qual fez parte da tese de doutorado da autora, Iracema F. de Moura, faz um levantamento dos fatos e do contexto histórico que levaram o tema à pauta das políticas e programas governamentais. O capítulo 2 apresenta um relato da trajetória do movimento agroecológico no Brasil. Baseado em revisão de literatura e na experiência pessoal dos autores, Denis Monteiro e Flavia Londres, ativos participantes da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), o texto remonta o histórico de lutas e conquistas do movimento desde o seu início, com as Comunidades Eclesiais de Base, até o momento atual, enfatizando também as preocupações quanto ao futuro dessas lutas e conquistas em face do momento de incertezas políticas e econômicas vividos atualmente.

A segunda parte do livro, composta por três capítulos, trata sobre o processo de construção e execução da Pnapo e do seu principal instrumento, o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo). O capitulo 3, escrito por Cássio M. M. Trovatto, Valter Bianchini, Cláudia de Souza, Jean Pierre Medaets e Onaur Ruano, traz uma discussão sobre a idealização, construção e implementação da Pnapo e do Planapo I (2013-2015), com base em revisão de literatura e na experiência pessoal dos autores, participantes diretos do processo de criação e gestão da política. Entre os temas abordados, estão a relação da Pnapo com outras políticas e instrumentos, sua influência nos estados, a importância das instâncias de gestão do Planapo e os desafios para o monitoramento deste aparato organizacional. Os autores ressaltam também a importância de se implementar o que foi previsto para a segunda fase do Planapo e da criação de um Sistema Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

O capítulo 4 apresenta uma análise da concepção da Pnapo e do Planapo I, com base na visão dos representantes das instituições do governo e da sociedade civil que participam da sua gestão. O texto mostra os resultados de uma pesquisa que

utilizou o método de análise de conteúdo baseado em entrevistas semiestruturadas realizadas com esses representantes. A partir desses resultados, os autores Regina H. R. Sambuichi, Paulo A. C. Spínola, Luciano M. de Mattos, Mário L. de Ávila, Iracema F. de Moura e Ana P. M. da Silva discutem temas como planejamento, sinergia e prioridades na política. As conclusões destacam a importância dos espaços de diálogo criados pela Pnapo, os quais propiciaram a construção da parceria entre governo e sociedade e estimularam também uma abordagem interministerial dentro do âmbito governamental.

A execução da primeira fase do Planapo (2013-2015) é tema do capítulo 5. Com base no relatório de balanço apresentado pela Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo) (Brasil, 2016), em fichas de monitoramento preenchidas pelos gestores responsáveis por cada iniciativa e em entrevistas realizadas com participantes da gestão da política, o texto discute as conquistas e os desafios que permearam a execução das ações previstas no plano. Entre as principais questões levantadas, Regina H. R. Sambuichi, Paulo A. C. Spínola, Luciano M. de Mattos, Mário L. de Ávila e Iracema F. de Moura destacam a importância das ações relacionadas ao conhecimento para viabilizar a realização da maioria das metas previstas no plano.

A terceira parte do livro reúne três capítulos que abordam temas relacionados à produção agroecológica e orgânica. O capítulo 6 trata do financiamento público da produção. Escrito por Joacir R. de Aquino, Marcio Gazolla e Sergio Schneider, este capítulo mostra os avanços, os limites e os principais desafios enfrentados pelas linhas de crédito criadas para apoiar a agricultura sustentável no país. Com base em revisão de literatura e análise de dados secundários, o estudo mostra que estas linhas ainda possuem poucos recursos aplicados, baixo número de contratos e se defrontam com condições de operacionalização muito parecidas com as linhas de crédito rural convencionais. Entre as explicações para isso, os autores apontam razões de natureza histórica, pois "a política de crédito rural brasileira está fortemente arraigada nos pilares técnico-produtivos que marcam a sua criação"(p. 219). Para lidar com essas dificuldades, são sugeridas algumas mudanças mais profundas nos instrumentos de financiamento utilizados.

O capítulo 7 aborda a regulamentação dos produtos biológicos utilizados para controle de pragas na agricultura orgânica no Brasil, destacando inclusive sua relevância para a redução de impactos negativos da agricultura convencional. Para fundamentar este argumento, os autores fazem uma revisão das normas publicadas sobre o tema, descrevendo a evolução do marco regulatório de produtos biológicos no Brasil e elucidando conceitos, vantagens, lacunas e defasagens deste processo, de modo a se proporem ações que possam colaborar para o desenvolvimento da regulamentação. Ressaltam também que a elaboração da proposta de um Programa

Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos no âmbito das ações previstas no Planapo I representou um avanço que, apesar de não ter sido aprovado, indica caminhos que podem vir a ser trilhados para a mudança do cenário do uso de agrotóxicos no Brasil. Além da extensa documentação levantada, o capítulo tem como base a experiência profissional dos autores Daniela M. Jorge e Carlos A. V. de Souza, técnicos ligados a órgãos governamentais reguladores que participaram ativamente do processo de construção da Pnapo.

O capítulo 8 trata do tema da regularização da produção orgânica em assentamentos da reforma agrária, sob responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). André L. de O. Araújo, Débora M. Guimarães e Pedro D. M. Z. Taboas realizam um cruzamento da base de dados de produtores cadastrados como orgânicos pelo Mapa com o banco de dados sobre os beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Os primeiros resultados, baseados em dados de 2016, mostram que apenas 0,19% dos beneficiários do PNRA são cadastrados como orgânicos. Os autores discutem que várias dificuldades podem estar contribuindo para esses baixos números e apontam para a necessidade de se estimular a realização de mais estudos sobre o tema, de forma a serem gerados subsídios para embasamento das ações e políticas que visam aumentar o número de produtores regularizados.

Na parte 4, são apresentados dois capítulos que abordam temas ligados à equidade de gênero e intergeracional na Pnapo. As autoras do capítulo 9, Emma Siliprandi, e do capítulo 10, Elisa Guaraná de Castro, Ana T. Ferreira, Renata N. Serradourada e Mara Carvalho, resgatam o processo que levou a agroecologia ao centro da pauta dos movimentos de mulheres e da juventude, respectivamente. São relembrados os debates para a construção da Pnapo e dos Planapos I e II e a participação ativa destes grupos para inserção, cada vez mais transversal, das suas reivindicações nesses documentos. Em ambos os capítulos também se argumenta sobre a importância da proposta agroecológica como base para um novo desenvolvimento rural, mais democrático e justo socialmente. As conquistas e lições desses processos foram registradas nestes capítulos visando gerar subsídios para lastrear os próximos passos desses movimentos, de forma a se manter a mobilização voltada para a defesa do que foi conquistado e a luta pelo que ainda precisa ser conseguido.

A parte 5 reúne os capítulos 11 e 12, que desenvolvem temas ligados à agrobiodiversidade e à sociobiodiversidade, respectivamente. No capítulo 11, o autor, Gabriel B. Fernandes, aborda o tema das sementes crioulas, varietais e orgânicas para a agricultura familiar. O capítulo mostra a trajetória do desafio recente de institucionalizar essas sementes no âmbito das políticas públicas, com base na experiência da Subcomissão Temática sobre Sementes (ST Sementes) da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo). O texto, baseado

em pesquisa documental, apoia-se também na experiência do autor, participante ativo da ST Sementes desde a sua criação, levantando aspectos importantes sobre o tema para a consolidação dos objetivos da Pnapo. Já o capítulo 12 discorre sobre o Programa Bolsa Verde, um dos programas incluídos entre as iniciativas do Planapo. Com base principalmente em sua experiência como gestoras, participantes do processo de criação e institucionalização do programa, Claudia M. Calorio e Andréa A. Oncala descrevem o surgimento e a atuação do Bolsa Verde no desafio de unir o combate à extrema pobreza e a preservação do meio ambiente. Além dos aspectos de gestão, é abordada ainda a relação deste programa com outras ações, planos e políticas que atuam com a população extrativista.

A última parte do livro, a parte 6, trata do tema do conhecimento. O capítulo 13 aborda a inovação na agricultura familiar sob a ótica da transição agroecológica, mostrando que esse processo requer um novo paradigma de geração e difusão do conhecimento e de elaboração de políticas públicas, com maior participação dos agricultores e valorização do conhecimento tradicional e da diversidade ambiental, cultural e biológica, ressaltando que políticas como a Pnater e a Pnapo podem contribuir para isso. Para fundamentar essas colocações, os autores Flaviane C. Canavesi, Valter Bianchini e Hur Ben C. da Silva apresentam e analisam os principais conceitos e ideias levantados em oficinas de concertação realizadas no âmbito da construção do Plano Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar, fazendo um registro desse processo de construção participativa do conhecimento.

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é a característica marcante da atuação dos Núcleos de Estudo em Agroecologia (NEAs) e suas redes. O capítulo 14, escrito por Natália A. Souza, Thomas Ferreira, Ericka C. L. de Oliveira, Rafaela S. Dornelas, Cristhiane Amâncio e Irene M. Cardoso, descreve a trajetória de criação e fortalecimento destes núcleos e as principais metodologias utilizadas por eles na construção do conhecimento agroecológico. A participação ativa dos agricultores neste processo e a relação positiva com políticas de fortalecimento da agricultura familiar são apontadas como fortalezas dos NEAs. Por outro lado, maior apoio às redes de núcleos e à estrutura para atividades externas às instituições de ensino ainda são desafios a serem superados para a continuidade desta construção coletiva.

Por fim, no capítulo 15, as autoras Rubia C. F. Giordani, Islandia Bezerra e Mônica de C. R. Anjos abordam a relação entre agroecologia, segurança alimentar e nutricional (SAN) e o direito humano à alimentação adequada (DHAA). Mostram que o produzir agroecológico é intrinsecamente crítico quanto ao modelo convencional de produção, comercialização e consumo de alimentos, que mantém com a natureza uma relação utilitária e de expropriação. Também ressaltam a capacidade

da agroecologia de gerar novos significados em relação ao ato de se alimentar e nutrir. Buscando reatar os laços perdidos entre sociedade e natureza, a agroecologia transforma a realidade e o sujeito social, com um olhar sobre a alimentação que transcende o biológico e nutricional e tange o social, econômico e político.

Os temas abordados nesta publicação certamente não esgotam toda a amplitude de assuntos e debates relacionados a uma política tão ampla e abrangente como a Pnapo. Espera-se porém que, ao registrar um pouco da sua história, mostrando os desafios enfrentados, as soluções encontradas e os aprendizados obtidos, esses temas sejam úteis para contribuir com a manutenção, reflexão e melhoramento desta política, na busca de um desenvolvimento rural inclusivo, sustentável e solidário.

REFERÊNCIAS

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

ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA; UFPR. Seminário Mercado de Agrotóxico e Regulação. Brasília: Anvisa, 2012.

BALSAN, R. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. **Campo-território: revista de geografia agrária**, Uberlândia, v. 1, n. 2, p.123-151, ago. 2007.

BRASIL. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 11.459, 12 jul. 1989.

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

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

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia e extensão rural**: contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável. Brasilia: MDA; SAF; DATER-IICA, 2004.

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

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

CÉSAR, A. S.; BATALHA M. O.; PIMENTA M. L. A certificação orgânica como fator estratégico na governança das transações no mercado de alimentos. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 10, n. 3, p. 376-386, 2008.

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

DARNHOFER, I. *et al*. Conventionalisation of organic farming practices: from structural criteria towards an assessment based on organic principles. **Agronomy for Sustainable Development**, v. 30, p. 67-81, 2010.

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

FIBL – FORSCHUNGSINSTITUT FÜR BIOLOGISCHEN LANDBAU; IFOAM –FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DOS MOVIMENTOS DA AGRICULTURA ORGÂNICA. **The world of organic agriculture**: statistics & emerging trends 2017. Research Institute of Organic Agriculture FIBL and IFOAM Organics International, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/1qRV84>. Acesso em: 17 abr. 2017.

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

GIRARD, E. P. **Atlas da Questão Agrária Brasileira**: características socioeconômicas. [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/p8xtEm>. Acesso em: 18 abr. 2017.

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

IFOAM – INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ORGANIC AGRICULTURE MOVEMENTS. 2016. **The Organic Guarantee System of Ifoam**. Disponível em: <https://goo.gl/ViSXko>. Acesso em: 18 abr. 2017.

_____. **The Organic Guarantee System of Ifoam.** [s.d.]a. Disponível em: <https://goo.gl/e5xRSP>. Acesso em: 18 abr. 2017.

_____. **Principles of Organic Agriculture.** [s.d.]b. Disponível em: <https://goo.gl/4x5Tnx>. Acesso em: 18 abr. 2017.

MALUF, R. S.; REIS, M. C.; MAGALHÃES, R. Conceitos e princípios de segurança alimentar e nutricional. *In*: Rocha, C.; Burlandy, L.; Magalhães, R. (Orgs) **Segurança alimentar e nutricional**: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 15-42.

MARINHO, A. M. C. P. **Contextos e contornos da modernização agrícola em municípios do Baixo Jaguaribe-CE**: o espelho do (des)envolvimento e seus reflexos na saúde, trabalho e ambiente. 2010. Tese (Doutorado) – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MOREIRA, R. M.; CARMO, M. S. Agroecologia na construção do desenvolvimento rural sustentável. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 37-56, jul./dez. 2004.

MOREIRA, J. C. *et al*. **Avaliação do risco à saúde humana decorrente do uso de agrotóxicos na agricultura e pecuária na região Centro-Oeste**. Relatório de Pesquisa. Brasília: CNPq, 2010.

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

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

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

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

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

SILVA, J. G. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

Parte 1

Antecedentes

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES E ASPECTOS FUNDANTES DA AGROECOLOGIA E DA PRODUÇÃO ORGÂNICA NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL[1]

Iracema Ferreira de Moura[2]

1 INTRODUÇÃO

Um dos constituintes importantes do sistema agroalimentar é a agricultura, a qual passou por processo de "modernização" e industrialização, principalmente a partir de meados de 1960. Essa transformação na agricultura, denominada "Revolução Verde", intensificou o uso dos recursos naturais na produção agrícola, elevando-o a um patamar industrial de exploração, com consequente acentuação do processo de degradação ecológica, cultural e de exploração social (Guzman Casado, Molina e Sevilla-Guzmán, 2000).

Dado o caráter intensivo em capital de tal modelo de agricultura, muitas regiões e grande parte dos agricultores – sobretudo os camponeses e agricultores familiares – foram alijados do processo de modernização tecnológica. Apesar do relativo sucesso nos quesitos produção e produtividade, esse modelo reproduziu as desigualdades distributivas na propriedade e na renda, bem como gerou êxodo rural, desemprego nos campos e nas cidades, marginalização urbana, exclusão social e econômica e desarticulação regional dos processos de desenvolvimento econômico (Schneider e Escher, 2011). Há tendência para o esvaziamento do campo e a expansão da monocultura concentrada em poucas espécies, como a soja, o milho e a cana-de-açúcar (Sauer e Leite, 2012).

Neste capítulo, descreve-se como o enfoque agroecológico e da produção orgânica entrou na agenda de políticas públicas setoriais e foi delineando ações, diretrizes e programas, no contexto da conjuntura política e do sistema agroalimentar brasileiro. Nos próximos tópicos, discute-se como os processos de contestação ao modelo de sistema agroalimentar hegemônico e construção de proposta e práticas de um sistema "alternativo" – com base na agroecologia e na produção orgânica –

1. Este capitulo é uma adaptação de parte da tese de doutoramento da autora: MOURA, I. F. *Agroecologia na agenda governamental brasileira:* trajetórias no período 2003-2014. 2016. 123f. Tese (Doutorado) – Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2016. Disponível em: <goo.gl/pgehIR>.

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

foram se constituindo no Brasil nas últimas décadas, tendo como protagonista principal a agricultura familiar e camponesa.

A agricultura familiar, na perspectiva aqui adotada, abrange o campesinato (Wanderley, 2009; Ploeg, 2009) e é compreendida como a principal categoria social da proposta agroecológica. O seu *público-alvo*, sua racionalidade e suas características culturais, ambientais, sociais e econômicas são os elementos estruturadores da práxis e da teoria agroecológica (Perez-Cassarino, 2012).

O termo agroecologia existe desde os anos 1930. Porém, a importância científica foi demarcada a partir dos últimos quarenta anos, com o aprofundamento da reflexão teórica sobre o manejo dos agroecossistemas e das críticas ao modelo de desenvolvimento agrícola (Moreira e Carmo, 2004).

Gliessman (2000) entende a agroecologia como derivada da ecologia e da agronomia, com importante influência dos sistemas tradicionais de cultivo – sobretudo indígenas e camponeses – de países em desenvolvimento, que começaram a ser reconhecidos por muitos pesquisadores como exemplos importantes de manejo de agroecossistemas, ecologicamente fundamentados.

Sevilla-Guzmán (2006) conceitua a agroecologia como o manejo ecológico dos recursos naturais através de formas de ação social coletiva, que apresenta alternativa para a atual crise civilizatória. Sua estratégia, de natureza sistêmica, considera a participação dos agricultores, a organização comunitária e a relação das sociedades rurais articuladas em nível local. Ainda segundo esse autor, os sistemas de conhecimento (local, camponês e/ou indígena) são portadores de potencial endógeno, que permite potencializar a biodiversidade ecológica e sociocultural.

A agroecologia vem se constituindo, portanto, em importante estratégia para a análise dos impactos socioambientais e a implementação de programas de desenvolvimento rural em bases "realmente sustentáveis" (Moreira e Carmo, 2004).

De acordo com Assis e Romeiro (2002), apesar da origem imbricada, agroecologia e agricultura orgânica não devem ser vistas como sinônimos, na medida em que a agroecologia é uma ciência, com limites teóricos bem definidos, que procura inter-relacionar o saber de diferentes áreas do conhecimento. Já a agricultura orgânica é uma prática agrícola que tem por princípio estabelecer sistemas de produção baseados em conjunto de procedimentos que envolvem a planta, o solo e as condições climáticas, de forma a produzir um alimento sadio, livre de contaminantes químicos e agrotóxicos.

Com base nessas concepções e conceitos e apoio em pesquisa bibliografica e documental realizada no primeiro semestre de 2016, busca-se neste texto trazer os antecedentes históricos e aspectos fundantes da agroecologia e da produção orgânica na agenda de políticas públicas no Brasil, constituída na relação entre Estado

e sociedade civil que antecedeu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo).[3]

Além dessa introdução, o texto é composto de mais duas seções e das considerações finais. Na segunda seção, são apresentados os enfoques agroecológico e da produção orgânica nas políticas públicas no período 1985-2002; na terceira seção, descrevem-se as ações compreendidas no período 2003-2010. Seguem-se as considerações finais.

2 PROGRAMAS E ENFOQUE AGROECOLÓGICO E DA PRODUÇÃO ORGÂNICA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PERÍODO 1985-2002

Com a abertura democrática, na década de 1980, inicia-se um momento de contestação à forma como a modernização da agricultura vinha sendo conduzida no Brasil. Diversos fatores conjunturais colaboraram para que se questionassem as interpretações hegemônicas sobre o desenvolvimento rural. Entre os fatores, estavam a crise econômica, a baixa capacidade de investimentos do Estado, a resistência política de parte importante dos agricultores às mudanças propostas pelas políticas públicas, os impactos negativos dos processos de modernização e a persistência da pobreza rural (Freitas, Freitas e Dias, 2012).

Nessa conjuntura, outros projetos se colocaram na disputa e trouxeram diferentes perspectivas e narrativas para as mudanças sociais desejadas e em curso em termos de desenvolvimento rural. Disputaram os conceitos e o modelo de desenvolvimento rural por meio da luta política e por projetos e concepções alternativos, como a reforma agrária, o combate à fome e à miséria, o aumento (real) dos salários e do mercado interno, as políticas de preços e crédito rural para pequenos agricultores e os projetos de agricultura alternativos ao modelo hegemônico (Delgado, 2010).

A Constituição Federal (CF) de 1988 viabilizou a ampliação das instâncias de participação. Destaca-se, nesse âmbito, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)[4] no governo Itamar Franco e o surgimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS),[5] no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso.

Nesse contexto, o debate agroecológico no Brasil aconteceu principalmente nos encontros brasileiros de agricultura alternativa (EBAAs),[6] e no Projeto Tecnologias

3. A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) foi instituída em 2012, por meio do Decreto nº 7.794, com o objetivo de integrar e articular políticas indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica no Brasil.

4. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) foi suspenso durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso e foi recriado no primeiro governo Lula.

5. No primeiro governo Lula, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável passou a ter a sigla Condraf.

6. Aconteceram três encontros brasileiros de agricultura alternativa (EBAAs), em 1981, 1984 e 1987.

Alternativas (PTA), ligados inicialmente à organização não governamental (ONG) Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (Luzzi, 2007).

Nos EBAAs, destacou-se a participação de estudiosos de instituições de ensino, pesquisa e extensão rural, membros de ONGs, representantes de instituições públicas e privadas, lideranças de movimentos sociais, agricultores, bem como profissionais e estudantes das ciências agrárias, especialmente de agronomia. Os profissionais das instituições de ensino, pesquisa e extensão rural traziam para os encontros suas experiências produtivas e trabalhos de pesquisa com tecnologias poupadoras de insumos e dos recursos naturais. As principais críticas referiam-se à poluição do meio ambiente, à contaminação dos alimentos e das pessoas por agrotóxicos, à erosão do solo e ao aumento do número de pragas e doenças. Apontavam-se como propostas alternativas, entre outras, as seguintes práticas agrícolas: adubação verde, cobertura morta, adubação orgânica, rotação de culturas, curvas de nível e manejo de pragas e doenças (Luzzi, 2007).

No início dos anos 1980, aconteceram algumas mudanças na orientação tecnológica, especialmente na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), na Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) e no Instituto Agronômico do Paraná (Iapar), que – apesar de terem sido importantes – não conseguiram romper com a lógica produtivista predominante nessas instituições (Luzzi, 2007).

Na década de 1980, um passo importante para o momento foi a aprovação da lei de agrotóxicos,[7] um marco inicial da regulamentação da agricultura orgânica (Brasil, 1989).

Já a preocupação com a questão ambiental ganhou relevo no início da década de 1990, impulsionada pelos debates em torno da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que aconteceu no Rio de Janeiro em 1992, a Rio-92. Fatores como a atenção com a degradação ambiental, aliados à expansão mundial da produção orgânica e à consolidação e expansão das experiências produtivas no Brasil, colaboraram para a expansão da agroecologia naquela década.

A partir da Rio-92, pode-se considerar que alguns princípios e diretrizes da agroecologia começaram a ter reflexo nas ações do Estado no Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (Programa Piloto), que havia sido proposto na reunião do grupo dos sete países industrializados (G7), em Houston, Texas, nos Estados Unidos, em 1990. O programa foi aprovado pelo

7. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989 (Brasil, 1989). Dispõe sobre pesquisa, experimentação, produção, embalagem e rotulagem, transporte, armazenamento, comercialização, propaganda comercial, utilização, importação, exportação, destino final dos resíduos e embalagens, registro, classificação, controle, inspeção e fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.

G7 e pela Comissão Europeia em dezembro de 1991 e oficialmente lançado no Brasil durante a Rio-92.[8]

Os primeiros projetos do Programa Piloto foram aprovados em 1994 e tiveram sua execução iniciada em 1995. No entanto, ao longo da primeira fase do Programa Piloto, alguns subprogramas e projetos alcançaram resultados mais efetivos que outros. O contexto político era de crise do Estado brasileiro, com *impeachment* do primeiro presidente eleito de forma direta no período de redemocratização do país, quando a sociedade civil organizada buscava mecanismos de controle social das políticas públicas. Foi nesse cenário que nasceu, no Programa Piloto citado, o Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA), com o desafio de incorporar a sociedade civil à sua gestão, para participar da eleição de diretrizes, da seleção de projetos e do acompanhamento e da avaliação do subprograma. A fim de realizar essa tarefa, a Comissão Executiva do PDA foi construída de forma paritária. com representação do Estado e da sociedade civil (Brasil, 2006).

A partir de 1999, os resultados alcançados pelos subprogramas e projetos em execução e as discussões decorrentes das dificuldades surgidas na implementação desencadearam um processo de revisão de meio termo do Programa Piloto. Esse processo delimitou os objetivos do programa e estabeleceu a segunda fase, iniciada em 2003.[9]

A abertura que a sociedade civil organizada garantiu para participar da gestão do PDA assegurou o direcionamento de alguns projetos, em consonância com os princípios da agroecologia e da produção orgânica.

Outro espaço conquistado foi o dos debates sobre normas e procedimentos de regulação do mercado de produtos orgânicos no Brasil, conduzidos pelas organizações de movimentos da agricultura orgânica nacional e iniciados na década de 1980. A construção de arquitetura institucional para o mercado de produtos orgânicos envolveu diferentes fóruns e espaços públicos, no interior dos quais atores com interesses os mais distintos delinearam o quadro normativo referente à produção, à comercialização e à certificação. Essa necessidade de legislação nacional foi intensificada em 1991, quando foi publicado o Regulamento Técnico nº 2092/1991 da Comunidade Econômica Europeia – na época, o maior mercado importador de produtos orgânicos.

Os grupos e as organizações do movimento orgânico e agroecológico brasileiros – dedicados ao fortalecimento de relações mais próximas entre produtores e consumidores – fortaleceram e defenderam os processos participativos de garantia,

8. Disponível em: <goo.gl/iBLbBn>.
9. Disponível em: <goo.gl/iBLbBn>.

como os que já vinham sendo praticados pela Rede Ecovida de Agroecologia, no Sul do Brasil (Karam *et al.*, 2006).

Desde 1994, os movimentos orgânicos brasileiros vêm participando ativamente da discussão para a regulamentação do mercado de produtos orgânicos. Em 1999, foi publicada a Instrução Normativa (IN) nº 007, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), resultado da discussão entre a sociedade civil e o Poder Executivo. A instrução dispõe sobre as normas e os procedimentos para produção, tipificação, processamento, envase, distribuição, identificação e certificação da qualidade para os produtos orgânicos de origem vegetal e animal no Brasil. Ela também criou os órgãos colegiados nacionais (OCNs) e os órgãos colegiados estaduais (OCEs), cuja função é de credenciar as instituições certificadoras que seriam as responsáveis pela certificação e pelo controle da qualidade dos produtos orgânicos. A definição dos procedimentos para a acreditação das entidades aptas a realizarem a avaliação da conformidade da produção orgânica foi definida pela IN nº 006/2002, mas ainda não contemplava os sistemas participativos de garantia (SPGs) (Fonseca, 2009).[10]

Nos dois casos, o do PDA e o da regulamentação do mercado de produtos orgânicos, constata-se que as iniciativas internas foram impulsionadas pela forte pressão de movimentos e organizações sociais que vinham desenvolvendo e acumulando conhecimentos relacionados à agroecologia e à produção orgânica e que também souberam aproveitar o momento favorável das agendas internacionais a favor das suas demandas.

A assistência técnica e extensão rural (Ater) foi outra área que incorporou o enfoque agroecológico, quando algumas organizações da sociedade civil assumiram protagonismo na execução de políticas públicas. Criou-se um canal de interlocução com os governos locais e estaduais, bem como com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – atual Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário[11] (Dias, 2004).

Na região Sul do país, algumas instituições governamentais e não governamentais de ensino, pesquisa e extensão formalizaram uma agenda de cooperação e parceria inédita e criaram, em 1994, o Programa de Tecnologia e Desenvolvimento Rural Sustentável. Integravam essa parceria a Embrapa, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do

10. Para mais detalhes e informações, ver Fonseca (2009) e Nierdele, Almeida e Vezzani (2013).

11. Em 1999, por meio da Medida Provisória (MP) nº 1911-12, ocorreu a transformação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) em Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar. Ainda naquele ano, foi alterado para Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar, pela MP nº 1999-13/1999. Em 2000, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), regulamentado pelo Decreto nº 3.338/2000, depois revogado pelo Decreto nº 4.723/2003, que manteve o nome do ministério e definiu suas competências. Recentemente, com a ruptura democrática, o MDA foi extinto (MP nº 726, de 12 de maio de 2016) e foi criada a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.

Rio Grande do Sul (Emater/RS), a Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Sul (Fepagro/RS), a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a Rede Tecnologia Alternativa (TA)-Sul e o Programa de Cooperação em Agroecologia (Luzzi, 2007).

Até aquele período, ainda eram bastante raras as parcerias entre instituições governamentais e não governamentais na temática do desenvolvimento rural sustentável. Essa articulação realizou, em 1995, em Porto Alegre, a Conferência Tecnologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, considerada um grande marco na mudança de orientação e incorporação do debate agroecológico nas instituições de ensino, pesquisa e extensão rural na região. Nessa conferência, as instituições estatais assumiram oficialmente o compromisso de trabalhar com a agroecologia, em parceria com as ONGs (Luzzi, 2007).

Outro exemplo a ser destacado é o da Emater/RS. Durante o governo Olívio Dutra, no estado do Rio Grande do Sul (1999-2002), a empresa definiu os princípios agroecológicos como política pública prioritária para a agricultura familiar e redefiniu seus objetivos e metodologias de ação. Estabeleceu como orientação para sua ação a perspectiva e os princípios da agroecologia, mediante processos educativos e participativos (Caporal e Petersen, 2012).

Na visão de Caporal (2004), a Emater/RS estabeleceu como missão institucional a promoção do desenvolvimento rural sustentável, com base nos princípios da agroecologia. Dessa forma, "estava sendo delineado um claro compromisso com objetivos socioambientais amplamente reclamados pela sociedade" (Caporal, 2004, p. 128).

Em relação ao enfoque agroecológico na pesquisa, destacam-se nesse período alguns eventos ocorridos na Embrapa. Em 1985, foi empossado na presidência da instituição Luiz Pinheiro Machado, uns dos precursores da agricultura alternativa no país, conforme já mencionado. Ele começou a construir uma proposta de trabalho, contrapondo-se à posição dominante na empresa. O enfoque passou a ser o desenvolvimento de tecnologias mais adequadas à realidade da pequena produção, voltadas à produção de alimentos básicos e poupadores de recursos naturais. Assim, foi construído o Programa Nacional de Pesquisa para a Agricultura Alternativa. Contudo, essa proposta não foi adiante. Outras iniciativas isoladas, ou restritas a alguns centros, foram importantes, tais como o Programa Nacional de Pesquisa em Biologia do Solo, criado em 1983 pela atual Embrapa Agrobiologia. Essas iniciativas passam a incorporar, na década de 1990, os referenciais da agroecologia, e desenvolvem vários experimentos em parceria com ONGs, organizações de agricultores e a Rede PTA (Luzzi, 2007).

Um dos exemplos de pesquisas oficiais com o enfoque agroecológico desenvolvidas no final da década de 1990 é o do Instituto Capixaba de Pesquisa,

Assistência Técnica e Extensão Rural (Incaper), no Espírito Santo, que estava executando projetos com vistas a desenvolver e adaptar tecnologias para a agricultura orgânica em parceria com a Rede PTA no estado e que posteriormente se constituiu na Associação de Programas em Tecnologias Alternativas (Neves, Medeiros e Almeida, 2000).

Outra experiência, iniciada em 1992, foi o Sistema Integrado de Produção Agroecológica, conhecido como Fazendinha Agroecológica Km 47, envolvendo a Embrapa Agrobiologia, a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e a Pesagro-Rio. A Embrapa Agrobiologia também coordenou, em 1998, a Rede Agroecologia-Rio, custeada pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), incluindo-se mais seis instituições: Assessoria e Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA); Pesagro-Rio; Emater-Rio; UFRRJ; Associação dos Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro (Abio); e Agrinatura Alimentos Naturais Ltda (Agrinatura). A Rede Agroecologia-Rio é destacada por Neves, Medeiros e Almeida (2000) como a primeira experiência de instituições públicas do Brasil a articular todos os elos da cadeia produtiva da agricultura.

A Rede Agroecologia-Rio organizou em 1999, no Rio de Janeiro, o I Encontro Nacional de Pesquisa em Agroecologia. O encontro foi considerado um marco do debate agroecológico na Embrapa. Na ocasião, foram relatadas várias experiências de agricultores e realizado o levantamento das demandas para promoção, sistematização e articulação das ações de pesquisa com o enfoque agroecológico (Luzzi, 2007; Neves, Medeiros e Almeida, 2000).

A Diretoria Executiva da Embrapa criou, em 2000, um grupo de trabalho (GT), coordenado pela Embrapa Agrobiologia, para identificar demandas de pesquisa sobre agricultura orgânica no Brasil. Como resultado do trabalho, foi apresentado um documento referencial que relacionava oportunidades, desafios e estratégias no âmbito da Embrapa. Esse documento contribuiu também para consolidar a agricultura orgânica como tema prioritário na empresa. Foi incluído como linha temática em 2002, no lançamento do Edital da Embrapa nº 1/2002/ Macroprograma 1: Projetos em Rede: grandes desafios nacionais (Embrapa, 2006).

Pode-se considerar que políticas que tratavam da agroecologia e fortaleciam um movimento de construção de outro tipo de agricultura também se concretizaram no âmbito municipal. Exemplo disso foi o pioneirismo de políticas com enfoque agroecológico durante a primeira gestão de Olívio Dutra na prefeitura de Porto Alegre-RS (1989-1992). Durante essa gestão, foi implantada a política municipal de abastecimento alimentar, a partir da implementação de programa municipal que reunia ações de fortalecimento das feiras livres, incluindo-se a "Feira da Coolmeia". Essa feira foi uma das primeiras e maiores feiras agroecológicas do Brasil,

com a promoção da comercialização direta – aproximando produção e consumo –, a implementação de uma cooperativa de consumidores e a manutenção de um centro de referência em agroecologia, com vistas a promover a transição agroecológica junto aos agricultores periurbanos de Porto Alegre (Porto, 2014).

Em relação ao ensino, especialmente nas ciências agrárias, foram os estudantes – com o apoio de alguns educadores que, organizados nos centros acadêmicos e em articulação com a Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (Feab), e a partir de leitura crítica da modernização da agricultura – os primeiros a levantar o debate e conduzir várias iniciativas sobre a inserção da agroecologia na educação formal desde os anos 1980. Sobretudo após 2000, têm surgido nas instituições de ensino formal cursos constituídos a partir da crítica ao enfoque tecnicista, que se aproximam da agroecologia (Aguiar, 2010).

Os egressos das universidades e do movimento estudantil, que haviam vivenciado e organizado essas experiências ou até mesmo apenas tinham simpatia pela agroecologia, encontraram um lugar para atuação profissional, quando surgiu em 1997 o Projeto Lumiar. Tal projeto foi iniciativa emergencial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) de descentralizar os serviços de prestação de assistência técnica aos assentados da reforma agrária. O Projeto Lumiar teve vigência até 2000. Foi executado de forma bastante diferenciada nos estados, influenciado pela diversidade das equipes estaduais, uma vez que os próprios agricultores assentados – por meio de suas organizações de representação – contratavam os serviços. Esse fato favoreceu o desenvolvimento de experiências e ampliou o debate agroecológico nos assentamentos (Dias, 2004).

Apesar da hegemonia econômica, política e ideológica do agronegócio convencional, a presença de alguns gestores mais comprometidos sensíveis à agroecologia e com ela comprometidos, somada à organicidade e à atuação do movimento agroecológico, tem possibilitado/demandado – sobretudo a partir da década de 2000, no âmbito do governo federal – participação intensa das organizações do campo agroecológico na elaboração e na execução de programas e políticas públicas (Favero e Pacheco, 2013).

Procura-se aqui destacar algumas dessas experiências, iniciativas e ações no âmbito de instituições e políticas públicas que, de alguma forma, adotaram o enfoque agroecológico, seja por iniciativa institucional – a exemplo da Emater/RS –, seja por profissionais atuantes nessas instituições, ou pela criação de projetos – como foi o caso do Projeto Lumiar.

Importante também frisar que no período (1985-2002) aconteceram várias iniciativas de ensino, pesquisa, extensão, comercialização e certificação, protagonizadas por movimentos sociais, ONGs e comunidades locais, e que somaram,

impulsionaram e pressionaram as iniciativas institucionais aqui relatadas e sintetizadas no quadro 1.

QUADRO 1
Principais iniciativas com enfoque agroecológico e produção orgânica nas políticas públicas (1985-2002)

Período	Iniciativas
1989-1992	A política municipal de abastecimento alimentar na Prefeitura de Porto Alegre-RS, que reunia ações de fortalecimento das feiras livres, incluindo-se a Feira da Coolmeia. Essa feira foi uma das primeiras e maiores feiras agroecológicas do Brasil. Promoveu-se também a manutenção de um centro de referência em agroecologia.
1992	Sistema Integrado de Produção Agroecológica (Fazendinha Agroecológica Km 47); trata-se de parceria entre a Embrapa Agrobiologia, a Pesagro e a UFRRJ no município de Seropédica-RJ, no qual pesquisadores, estudantes, técnicos e produtores interagem para a construção do conhecimento (capacitação de produtores e técnicos, bem como elaboração de dissertações e teses).
1990	Projeto Piloto – PDA.
1994	Criação de comissão no Mapa para tratar da regulamentação da agricultura orgânica. Programa de Tecnologia e Desenvolvimento Rural Sustentável desenvolvido na região Sul, por entidades governamentais e não governamentais de ensino, pesquisa e extensão. Foi formado pelas seguintes entidades: Embrapa, UFRGS, Emater/RS, Fepagro/RS, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Rede TA-Sul e o Programa de Cooperação em Agroecologia.
1995	Realização, em Porto Alegre-RS, da Conferência Tecnológica e Desenvolvimento Rural Sustentável. Essa conferência representa um marco na mudança de orientação e incorporação do debate agroecológico nas instituições de ensino, pesquisa e extensão rural na região Sul.
1997- 2000	Projeto Lumiar: proposta do Incra emergencial, para descentralizar os serviços de prestação de assistência técnica aos assentados da reforma agrária.
1998	Rede Agroecologia Rio – Projeto com recursos da Finep e da Faperj (1998 e 1999), para o desenvolvimento da agricultura orgânica, em parceria com a Embrapa, a Emater-Rio, a Pesagro-Rio, a UFRRJ, a Abio,a AS-PTA e a Agrinatura.
1999-2002	A Emater/RS definiu os princípios agroecológicos como política pública prioritária para a agricultura familiar.
1999	Publicação da IN nº 007/1999 do Mapa, fruto da discussão entre a sociedade civil e o Poder Executivo. Essa IN dispõe sobre as normas e os procedimentos para a produção, a tipificação, processamento, envase, distribuição, identificação e a certificação da qualidade para os produtos orgânicos de origem vegetal e animal no Brasil.
2000	GT, coordenado pela Embrapa Agrobiologia, para identificar demandas de pesquisa sobre agricultura orgânica no Brasil.
2002	Definição dos procedimentos para o credenciamento das certificadoras definidos pela IN nº 006/2002 do Mapa.

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração da autora.

3 ENFOQUE AGROECOLÓGICO NO PERÍODO 2003-2010 NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Com o início do governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, algumas alterações começaram a ocorrer nas relações entre Estado e sociedade civil, especialmente no que se refere à formulação e à execução de políticas públicas. Atores até então marginais nas arenas públicas tiveram oportunidade de participar e apresentar suas reivindicações e propostas. Entre estes, ressaltam-se principalmente aqueles atuantes no tema da segurança alimentar e nutricional (SAN) e também, em grande medida, vinculados ao campo agroecológico (Grisa e Schneider, 2015).

O Brasil passou a ganhar paulatinamente notoriedade no que se refere às políticas de apoio à agricultura familiar e promoção da segurança alimentar e nutricional. No que concerne à segurança alimentar, a partir de 2003, o governo conferiu-lhe centralidade e agregou outras questões, como a preocupação com a nutrição e o combate à fome e à miséria. Nessa esteira, surgiu o Programa Fome Zero, reinstalando e reestruturando o Consea – com gestão entre Estado e sociedade civil – e criando a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), envolvendo vinte ministérios, com o papel de coordenar a política de SAN.

Essa estruturação de políticas e de gestão social se aliou à discussão sobre a base produtiva. Deu vida a programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e revigorou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

As conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional e as de desenvolvimento rural sustentável, outra promoção no contexto do referido governo, também pautaram a agroecologia e a produção orgânica. Várias ações de políticas públicas nacionais passaram a incorporar, ao menos em parte, proposições elaboradas por organizações promotoras da agroecologia. Também o enfoque agroecológico foi fortalecido na formulação e na implementação das políticas (Weid, 2006a).

Autores como Caporal e Petersen (2012) e Schmitt e Grisa (2013) destacam que, após a eleição do governo Lula, em 2002, os sujeitos sociais tiveram mais espaço para discutir e apresentar as ideias sobre modelos de desenvolvimento "alternativos para o campo", nos espaços consultivos e deliberativos nos conselhos – como é o exemplo do Consea e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) – e nas comissões – como a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), entre outras instâncias de participação social. Além desses espaços, mantiveram-se negociações diretas com gestores públicos, a partir de pautas estruturadas e jornadas de lutas.

3.1 A institucionalização da agricultura orgânica no Brasil

Outro passo importante na regulamentação da agricultura orgânica no país foi a publicação da Lei nº 10.831/2003, que definiu e estabeleceu condições obrigatórias para a produção e a comercialização de produtos da agricultura orgânica. A lei foi aprovada após tramitar no Congresso Nacional desde 1996, contando na fase final do processo, a partir de 2002, com a participação de representantes do setor, membros de organizações públicas e privadas. A regulamentação da lei deu-se por meio do Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007, formulado com a participação da sociedade civil.

A lei e o decreto criaram os mecanismos de controle para a garantia da qualidade orgânica. Pelo decreto, foi criado o selo único oficial do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica (SISOrg) e o SPG, não considerado nas normativas

anteriores. Faltava, no entanto, a publicação das instruções normativas específicas, que foram submetidas à consulta pública em maio de 2008 (Fonseca, 2009).

A legislação brasileira reconheceu o papel do controle social na verificação e na garantia da qualidade, oficializando os sistemas participativos de garantia e do controle social na venda direta pelos agricultores familiares. Assim, tornou oficial as diferentes práticas de avaliação da conformidade existentes no país e viabilizou o acesso aos programas de compra governamental para grupos de agricultores que fizeram a opção por SPGs (Karam *et al.*, 2006).

O sistema brasileiro inovou ao definir a existência de três mecanismos de controle: a certificação, tradicionalmente utilizada em todo o mundo, baseada em auditoria externa; os SPGs; e os mecanismos de controle social na venda direta. Assim, refletia-se a heterogeneidade de sistemas de produção e comercialização de produtos orgânicos/agroecológicos existentes no Brasil (Nierdele, Almeida e Vezzani, 2013).

Em 2004, o Mapa criou o Programa de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica (Pró-orgânico), por meio da Portaria nº 158/2004, que estabeleceu as ações de desenvolvimento e capacitação organizacional e tecnológica do mercado orgânico, de aprimoramento e adequação de marcos regulatórios, bem como de promoção e fomento à produção e à comercialização dos produtos. Esse trabalho teve como principais fóruns de articulação a Câmara Setorial da Agricultura Orgânica, as comissões da produção orgânica nas Unidades da Federação (CPOrg – UF) e a Comissão Nacional da Produção Orgânica (CNPOrg). O programa foi inserido no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, com iniciativas, metas, objetivos e ações voltados à agricultura orgânica. Entre as ações previstas constavam, entre outras, regulamentação, fomento, capacitação e pesquisa. No PPA seguinte (2008-2011), as ações ligadas à agricultura orgânica foram incluídas no Programa de Agrobiodiversidade, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), mas com ações específicas no Mapa, no MDA e no MMA (Sambuichi *et al.*, 2012).

3.2 Ensino, pesquisa e extensão com enfoque agroecológico

Algumas experiências no campo das chamadas agriculturas alternativas foram o embrião para a constituição de processos de ensino-aprendizagem dedicados a uma educação voltada para a sustentabilidade, consolidando-se não apenas por meio de ações pontuais de educadores ou estudantes, mas também em ações coletivas que articularam iniciativas voltadas para o ensino, a pesquisa e a extensão (ABA-Agroecologia, 2013). Neste subitem, destacar-se-ão as iniciativas de ensino, pesquisa e assistência técnica e extensao rural do governo federal, a partir de 2003, relativas à inserção do enfoque agroecológico nessas áreas.

Os espaços para interação de temas relacionados à agroecologia no campo tecnocientífico foram surgindo aos poucos no Brasil. Os primeiros foram os seminários estaduais e internacionais de agroecologia, realizados no Rio Grande do Sul desde 1999. Depois vieram, a partir de 2003, os congressos brasileiros de agroecologia (CBAs). No segundo CBA, foi criada a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA-Agroecologia), espaço de discussão e articulação do conhecimento agroecológico no meio acadêmico-científico, que faz parte da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). A ABA-Agroecologia e a ANA constituem dois espaços nacionais importantes de articulação política (Luzzi, 2007).

Foram criados no Brasil, a partir de 2003, mais de cem cursos de agroecologia ou com enfoque em agroecologia. Tal tendência levou o Ministério da Educação (MEC) a incluir a formação em agroecologia em seus catálogos de cursos de nível médio e superior, consagrando a profissionalização na área. O Brasil conta com inúmeros cursos de tecnólogo e bacharel nessa especialidade. Da mesma forma, há cursos de especialização, mestrado e linhas de programas de doutorado no campo de conhecimento da agroecologia (Balla, Massukado e Pimentel, 2014; Caporal e Petersen, 2012).

O Programa Nacional de Educação para Reforma Agrária (Pronera) do Incra tem contribuído para a aproximação da educação do campo com os pressupostos da agroecologia, com vistas a promover a consolidação dos assentamentos com base na agroecologia e na soberania alimentar (Aguiar, 2010).

Em relação à pesquisa, uma ação importante foi a parceria, a partir de 2004, do MDA com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que lançou editais de pesquisa em interface com a extensão rural. O Edital MCT/CNPq/MDA/MDS nº 36/2007 tinha como objetivo apoiar projetos da agricultura familiar, mas abria a possibilidade de se dar suporte a trabalhos direcionados à agroecologia. De acordo com Padula *et al*. (2013), em 2009, foi lançado o Edital MCT/CNPq/MDA/MDS nº 33/2009, em que já constava uma linha específica voltada à agroecologia, contemplando a realização de estudos e pesquisas sobre metodologia e prática da extensão rural agroecológica. Em 2010, o Edital CNPq/MDA nº 58/2010 propôs, de forma explícita, a criação de núcleos de agroecologia em instituições de ensino superior nas diversas Unidades da Federação. Nesse ano, o MEC, o Mapa e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI – atualmente, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações) lançaram carta-convite para selecionar trinta projetos de implantação e consolidação de núcleos de agroecologia nos institutos federais.[12]

12. O Edital nº 58/2010 apoiou 52 núcleos de agroecologia em instituições de ensino superior em vinte estados da Federação. Foram dezoito projetos na região Sul, treze no Sudeste, doze no Nordeste, cinco no Centro-Oeste e quatro projetos no Norte.

Em relação às ações da Embrapa, a empresa realizou, em 2005, a Reunião de Trabalho sobre Agricultura de Base Ecológica, contando com a participação do governo federal, dos movimentos sociais do campo e da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag), da ANA e do Incra. Na reunião, foram levantados os temas agroecológicos prioritários para pesquisa. Ainda em 2005, a Embrapa criou um GT em agroecologia, que elaborou o Plano de Agroecologia. Em 2006, a Embrapa consolidou seu Marco Referencial em Agroecologia, resultado de debate que incluiu pessoas internas e externas à empresa (Embrapa, 2006).

O lançamento do Marco Referencial em Agroecologia, em 2006, abriu a possibilidade de elaboração e aprovação de projetos e programas de agroecologia na Embrapa, como o Projeto em Rede Transição Agroecológica: Construção Participativa do Conhecimento para a Sustentabilidade, sob liderança da Embrapa Clima Temperado. Seguindo o caminho do Marco Referencial em Agroecologia, foi ampliada e fortalecida a carteira de projetos, chamada de Macroprograma 6, para desenvolvimento de pesquisas exclusivamente com agricultura familiar (Padula *et al*., 2013).

Em relação às ações de Ater no governo federal, em 2003, o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater) foi transferido do Mapa para o MDA.[13] A partir desse fato, o Dater/MDA constituiu um GT formado por especialistas em extensão rural, que elaborou um documento chamado de *Marco de Referência para uma Política Nacional de Ater*. A partir desse documento, foi realizado um amplo debate para construção da nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) (Dias, 2004).

Nesse contexto, essa retomada da contribuição do governo com o lançamento da Pnater, em 2004, se mostrou intimamente vinculada à institucionalização da política de desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar, em resposta à demanda de movimentos sociais (Diesel, Dias e Neumann, 2015).

Por essa perspectiva, a Pnater estabeleceu como objetivo geral dos serviços públicos de Ater:

> Estimular, animar e apoiar iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, que envolvam atividades agrícolas e não agrícolas, pesqueiras, de extrativismo, e outras, tendo como centro o fortalecimento da agricultura familiar, visando à melhoria da qualidade de vida e adotando os princípios da Agroecologia como eixo orientador das ações (Brasil, 2007, p. 9).

Segundo Caporal e Petersen (2012), é na Pnater que a palavra agroecologia aparece pela primeira vez em uma política pública nacional como orientação para

13. Por meio do Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2003.

a ação dos extensionistas rurais brasileiros. No entanto, esses autores postulam que em 2010 alguns princípios básicos da Pnater foram frontalmente contrariados, o que comprometeu a perspectiva agroecológica, entre outras razões, por reforçar a abordagem difusionista na ação dos profissionais (Caporal e Petersen, 2012). Nesse quadro, Diesel, Dias e Neumann (2015) destacam os descompassos temporais que aconteceram entre o lançamento da política em 2004 e o regramento da forma de operação por meio da Lei de Ater, de 2010.

3.3 As linhas de financiamento do Pronaf e a agroecologia

Até o início da década de 1990, não havia nenhum tipo de política pública específica, com abrangência nacional, voltada para o financiamento dos agricultores familiares no Brasil. Dois fatores foram decisivos para mudar esse panorama. De um lado, o movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à Contag e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) da Central Única dos Trabalhadores (CUT) – que, mais tarde, formaria a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf) – passou a direcionar suas reivindicações e lutas para apoio e proteção estatal para os agricultores familiares, que estavam sendo afetados pelo processo de abertura comercial da economia, iniciado no governo Collor de Mello (1990-1992) e levado adiante pelos seus sucessores (Delgado, 2010).

Por sua vez, estudo da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e do Incra, em 1994, aportou ao debate político da época importante contribuição, ao definir com maior precisão conceitual a agricultura familiar brasileira e mostrar sua relevância socioeconômica (FAO e Incra, 1994). Além disso, o estudo apresentou um conjunto de diretrizes que apontava a expansão e o fortalecimento desse segmento social específico como estratégia viável para construir um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil. Ainda em 1994, o tema da reconversão e da reestruturação produtiva dos agricultores familiares passou a integrar mais fortemente a agenda governamental.[14] No decorrer dos anos em que foi implementado, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) sofreu uma série de mudanças e houve a criação de novas modalidades, o que resultou na aprovação da Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006), que institucionalizou a categoria *agricultor familiar*.[15]

Duas proposições de novas modalidades foram apresentada pela ANA, em 2003, representada pelo Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Transição Agroecológica, em negociação com os gestores do Pronaf: o "esverdeamento" desse

14. Respondendo às pressões dos movimentos sociais, o governo Itamar Franco (1992-1994) lançou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), que serviu como ponto de partida para a criação, em 1995, e a implementação, em 1996 – no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) –, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (Ferreira, Alves e Carvalho Filho, 2008).

15. Posteriormente, a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, foi alterada pela Lei nº 12.058/2009 e pela Lei nº 12.512/2011.

programa e a criação de linha especial de crédito, voltada ao apoio dos processos de transição agroecológica. A primeira proposta tinha em vista a valorização das modalidades existentes do Pronaf, com seu direcionamento também para financiar sistemas produtivos manejados com princípios agroecológicos, tendo como um dos aspectos mais importantes a possibilidade de uso de sementes crioulas de variedades locais nos projetos do programa. A segunda proposta propunha novas linhas de financiamento, com condições específicas para as famílias interessadas em desenvolver a transição agroecológica. Como resultado dessas negociações, foram criadas não só duas modalidades de créditos conhecidas como Pronaf Agroecologia e Pronaf Semiárido, como também regras que possibilitariam às modalidades já existentes financiar projetos com enfoque agroecológico (Weid, 2006b, 2010).

A primeira versão do Pronaf Agroecologia estabelecia a elevação em 50% dos limites de crédito de custeio para o grupo C e em 50% para o crédito de investimento para os grupos C e D.[16] Os interessados deveriam apresentar aos agentes financeiros um projeto de financiamento que incluísse um plano de manejo e transição do sistema de produção convencional para o sistema de produção agroecológica, com previsão de tempo de, no máximo, quatro anos. Em relação ao Pronaf Semiárido, destinado aos agricultores dos grupos B, C, A/C e D, este tinha por finalidade investimentos em projetos de infraestrutura hídrica e implantação, ampliação, recuperação ou modernização de demais infraestruturas, incluindo-se aquelas relacionadas com projetos de dessalinização, produção e serviços agropecuários e não agropecuários para populações de baixa renda no Semiárido (Grisa, 2012).

Não obstante as inovações, essas linhas de crédito não tiveram boa execução. Primeiramente, os agentes financeiros não priorizaram os projetos de transição agroecológica. Além disso, os fatores – tais como a natural complexidade dos projetos concebidos pelo enfoque agroecológico, os prazos de carência e pagamentos e o montante que se propunha a investir – contribuíram para dificultar o acesso a essas modalidades (Weid, 2010).

No período agrícola 2007-2008, por exemplo, haviam sido realizados no país apenas 191 contratos do Pronaf Agroecologia e 2.248 do Pronaf Floresta, o que representou, respectivamente, 0,01% e 0,13% dos contratos totais do programa (Grisa, 2012).

No entendimento de Diesel, Dias e Neumann (2015, p. 115),

16. Os grupos A e A/C são formados pelos assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e dos demais programas de crédito fundiário do governo federal (Cédula da Terra, Banco da Terra ou Programa de Crédito Fundiário). O grupo B aglomera o conjunto formado pelos agricultores familiares mais pobres do meio rural brasileiro. Já o grupo variável, criado em 2008 pela fusão dos grupos C, D e E, abrange a parcela mais estruturada e capitalizada da agricultura familiar nacional (Aquino e Schneider, 2015).

> O reconhecimento dos limites da política de crédito se contrapôs ao apoio que ela continuou recebendo por parte de entidades representativas dos agricultores familiares e dos seus gestores, que, por meio de permanente renovação do discurso e linhas do programa, buscaram renovar sua legitimidade. Assim, por exemplo, foram realizadas tentativas de adequação do programa em busca de sinergias com o projeto de transição agroecológica, como foi o caso da criação de linhas de financiamento, como as do Plano Safra 2006-2007, que suportam, por exemplo, demandas de crédito relacionadas a sistemas agroflorestais e de exploração extrativista ecologicamente sustentável, além de investimento para implantação de sistemas de produção agroecológicos e/ou orgânicos.

Uma síntese avaliativa, realizada por Aquino e Schneider (2015), aponta que o Pronaf é uma política de crédito que se transformou em importante fonte de financiamento público para diversos segmentos da agricultura brasileira. Entretanto, sua versão recente apoia-se em lógica evolucionista, que elege os agricultores familiares de maiores níveis de renda como seu público preferencial.

3.4 Direito humano à alimentação adequada e agroecologia

No contexto em que os sistemas agroalimentares são dominados por número menor e mais poderoso de grandes empresas transnacionais, para as quais os alimentos são nada mais e nada menos do que mais uma oportunidade de negócio, geração de lucro e acumulação de riquezas, o Brasil ingressou em um período de construção de agenda pública de SAN, que possibilitou avanços à proteção e à garantia do direito humano à alimentação adequada (DHAA).

São exemplos desses avanços: a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), nº 1.346/2006, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (Sisan); a Lei nº 11.947/2009, que regulamentou a alimentação escolar, ampliou o acesso a todos os alunos matriculados na rede pública e destinou 30% do valor para a compra da produção da agricultura familiar; e a inclusão do DHAA no art. 6º da CF/1988, Emenda Constitucional (EC) nº 64/2010.[17]

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) tem como uma das diretrizes a "promoção do abastecimento e da estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos" (Brasil, 2010).

Essa diretriz corrobora o que afirma Olivier de Schutter, relator especial da Organização das Nações Unidas (ONU), que ressalta a agroecologia como "um

17. Foram também instituídas a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), a Lei nº 1.346/2006 e a Lei nº 11.947/2009, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Integram esse Sistema: a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN); o Consea; a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan); os órgãos e as entidades de SAN da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do Sisan (art.11 da Losan).

conceito coerente para projetar os sistemas agrícolas futuros, pois está fortemente enraizada tanto na ciência quanto na prática e porque apresenta fortes conexões com os princípios do direito à alimentação adequada" (Schutter, 2012, p. 9), e ainda "como um meio de desenvolvimento agrícola que não apenas apresenta fortes conexões conceituais com o direito à alimentação, mas tem resultados comprovados para um rápido progresso na concretização deste direito" (Schutter, 2012, p. 17).

A partir de 2003, o Consea exerceu importante papel na articulação de diversos movimentos e sujeitos sociais identificados com os princípios da agroecologia, que trouxeram o tema para a agenda e colaboraram na formulação dessas políticas (Schmitt e Grisa, 2013).

Nesse novo ciclo de formulação e implementação de políticas direcionadas aos agricultores familiares e camponeses no âmbito da PNSAN, destaca-se a estruturação de mecanismos de suporte à comercialização, como o PAA, o Pnae, a Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) – que garantia um atendimento específico para os extrativistas – e o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF), entre outros (Schmitt e Grisa, 2013).

O PAA foi criado como ação estruturante do Programa Fome Zero[18] e tem entre suas diretrizes: incentivar a agricultura familiar, promovendo sua inclusão econômica e social por meio do consumo e da valorização dos alimentos produzidos pelos agricultores; fomentar o acesso à alimentação às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; promover o abastecimento alimentar, por meio das compras governamentais e da alimentação escolar; e incentivar a formação de estoques públicos de alimentos por agricultores familiares, suas cooperativas e suas associações, fortalecendo os circuitos locais e regionais de comercialização de alimentos; além disso, promover a assistência alimentar em escolas, creches, restaurantes populares, asilos, hospitais e bancos de alimentos, bem como para famílias em situação de vulnerabilidade social. O programa possibilita que as organizações sociais (cooperativas e associações) formem seus próprios estoques, comercializando seus produtos em conjunturas de mercado mais favoráveis e com preços mais adequados (Schmitt e Guimarães, 2008).

O que tornou possível ao PAA incorporar e valorizar, de forma tão abrangente, os alimentos locais, promover os hábitos alimentares regionais e o uso da biodiversidade na alimentação, bem como outros canais de comercialização – como as feiras e os pequenos mercados –, além de reduzir o impacto dos preços na alimentação, foi a estratégia adotada de fomento à produção e à subvenção ao consumo. Para tanto, o PAA exigiu a construção de marco regulatório capaz de provocar uma

18. Instituído pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003.

releitura de conceitos vigentes na administração pública e promover mudanças nos instrumentos de compra e doação de alimentos, adaptados aos propósitos do programa (Porto, 2014).

Outro aspecto a ser destacado na relação do PAA com a agroecologia é a aquisição e a valorização de sementes crioulas, ao permitir que essa operação seja realizada integralmente com as variedades locais, deixando de ser compra marginal (Porto, 2014).

O Brasil, em 2003, adequou a legislação nacional, em consonância com o Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura (TIRFAA), a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em relação aos direitos dos indígenas e quilombolas, ao reconhecer as sementes crioulas. Prevê, desde então, que agricultura familiar, assentados da reforma agrária, indígenas e quilombolas possam multiplicar, distribuir, trocar ou vender essas sementes crioulas (Porto, 2014).

O Pnae já tinha uma longa trajetória nas políticas públicas brasileiras, com origens em 1955, quando foi assinado o Decreto nº 37.106, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar. Em 2009, com a promulgação da Lei nº 11.947, a alimentação escolar foi ampliada para o ensino médio e a alfabetização de jovens e adultos e foi estabelecida relação entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar local ou regional. A lei determina que, no mínimo, 30% dos recursos totais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as secretarias estaduais de educação, as prefeituras e as escolas federais de educação devem ser adquiridos da agricultura familiar e de suas organizações. Essa mudança colaborou na construção de mercados institucionais para a agricultura familiar; da mesma forma, contribuiu na promoção da SAN no Brasil (Schmitt e Grisa, 2013).

O outro programa, a PGPM-Bio, foi instituído em 2008, por meio da Lei nº 11.775/2008, garantindo atendimento específico para os extrativistas. No texto dessa lei, foi estabelecida a modalidade de subvenção direta, assegurando aos extrativistas o recebimento de um bônus, caso efetuem a venda de seu produto por preço inferior àquele fixado pelo governo federal.

Segundo Schmitt e Grisa (2013), essas ações contribuem para a construção da agroecologia em alguns aspectos em comum, tais como: possibilitam o fortalecimento das práticas extrativistas e da reprodução social de quem vive destas, promovendo a sustentabilidade; permitem verificar que produtos do extrativismo e os adquiridos pelo PAA e Pnae apresentam enraizamento cultural nos territórios; contribuem para resgatar e valorizar alimentos locais, conhecimentos tradicionais, práticas culturais e alimentares; possibilitam o acréscimo em ambos os programas de 30% nos preços de referência para os alimentos produzidos de modo agroecológico

ou orgânico; e enfatizam em ambos os programas o fornecimento de alimentos saudáveis às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, especialmente o Pnae.

Os três programas demonstram como o enfoque da agroecologia nas políticas públicas foi vinculado à SAN e à agricultura familiar. Espaços como o Consea constituíram-se em arenas importantes para influenciar na formulação e na implementação de novos instrumentos e programas de políticas públicas para a garantia do DHAA.

3.5 A participação social e o fortalecimento do enfoque agroecológico e da produção orgânica nas políticas públicas no período 2003-2010

A agroecologia vem se consolidando no Brasil desde os anos 1980, expressando-se a partir de práticas de produção agrícola e movimento social e com fortes avanços no campo do desenvolvimento científico e tecnológico (Moreira e Carmo, 2004).

Nessa estratégia, os agricultores e as agricultoras são os sujeitos construtores de seu próprio desenvolvimento. A agroecologia vem ao encontro dessa finalidade, ao fornecer as ferramentas metodológicas para a real participação da comunidade como protagonista e decisor dos rumos dos processos de mudança e transformação social (Caporal e Costabeber, 2002; Sevilla-Guzman, 2006).

A agroecologia recuperou uma herança agrícola que havia sido destruída pela agricultura moderna e, particularmente, pelas ciências agronômicas, que – imbuídas, em muitos casos, de preconceitos de classe, etnia, cultura e gênero – haviam desprezado o conjunto de conhecimentos e as pessoas que os produziam e repassavam (Hecht, 2002).

A partir de 2003, ampliaram-se as iniciativas do governo federal para a participação social. As conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional e as de desenvolvimento rural sustentável e solidário passaram a pautar a agroecologia. Dessa forma, várias ações de políticas públicas nacionais passaram a incorporar – ao menos em parte – proposições elaboradas por organizações promotoras da agroecologia, e o enfoque agroecológico começou a aparecer na formulação e na implementação das politicas (Weid, 2006a).

Nesse período, algumas importantes instâncias de participação foram criadas, envolvendo diversas organizações do campo agroecológico e orgânico, a saber:

- Comitê de Agroecologia do Condraf;
- Comissão Interministerial criada com o intuito de promover, construir, aperfeiçoar e desenvolver políticas públicas para a inclusão da abordagem agroecológica (e incentivo a essa abordagem), bem como de sistemas de produção orgânica nos diferentes níveis e modalidades de educação;

- Fórum Permanente de Agroecologia e projetos componentes dos projetos em rede concernentes a tecnologias para agricultura orgânica e de transição agroecológica da Embrapa; e
- Câmaras temáticas de agricultura orgânica, CNPOrg e CPOrg.

Na visão de Luzzi (2007), as ONGs de desenvolvimento colaboraram na elaboração de diversas políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção da agroecologia. A autora cita, em especial, os temas crédito, desenvolvimento territorial, Ater, pesquisa agrícola, aquisição de alimentos, política de sementes e política de biossegurança.

> Embora pontuais e de alcance limitado, estas políticas representam um grande avanço, pois a questão agroecológica passou a ser considerada e incorporada na elaboração de algumas políticas públicas, fato que praticamente não acontecia no Governo anterior (Luzzi, 2007, p. 77).

No período aqui abordado, 2003 a 2010, o Brasil foi visto como um dos países em que havia políticas e ações a serem seguidas e até mesmo recomendadas como exemplos:

> Há consenso entre estudiosos e especialistas que o caminho trilhado pelo Brasil é *sui generis* e os resultados que têm sido alcançados devem-se a uma combinação de fatores e processos, relacionados ao modo como a ação do Estado e das políticas públicas influenciou e foi retroalimentada pelos atores e agentes da sociedade civil. O meio rural brasileiro talvez seja um dos espaços em que os efeitos desta construção social tenham sido mais intensos e gerado mudanças mais notáveis (Grisa e Schneider, 2015, p. 13).

Esse processo, por exemplo, não avançou com relação à questão agrária e do desenvolvimento da agricultura (Árabe, 2008) e não rompeu com o modelo que mantém a hegemonia do agronegócio. É nesse contexto político amplo

> que as evoluções positivas no sentido da institucionalização do enfoque agroecológico em projetos e programas públicos devem ser compreendidas. Esse processo de mudança vem ocorrendo a partir de enclaves de inovação sociopolítica e metodológico-conceitual em diferentes organismos governamentais que revelam maior coerência com as promessas de sustentabilidade e com os compromissos que o país vem assumindo em fóruns internacionais que abordam a questão ambiental e as metas do milênio (Caporal e Petersen, 2012, p. 64).

Contudo, um paradoxo estabeleceu-se, pois o mesmo Estado que inseria o debate do desenvolvimento rural sustentável e o enfoque agroecológico voltado à agricultura familiar na agenda política de algumas políticas públicas adotava políticas econômicas e agrícolas que fortaleciam a expansão do agronegócio nos moldes da "Revolução Verde" (Sambuichi *et al.*, 2017).

QUADRO 2
Principais leis e decretos relacionados ao enfoque agroecológico e à produção orgânica nas políticas públicas (2003-2010)

Marco Legal	Descrição
Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003	Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências.
Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007	Regulamenta a Lei nº 10.831/2003.
Decreto nº 6.913, de 23 de julho de 2009	Estabelece os procedimentos para o registro dos produtos fitossanitários com uso aprovado para a agricultura orgânica.
Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003	O art. 19 cria o PAA.
Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2003	Transfere competências relativas à Ater do Mapa para o MDA.
Lei nº 1.346, de 15 de setembro de 2006	Estabelece a Losan, que instituiu o Sisan
Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009	Regulamenta a alimentação escolar, ampliando o acesso a todos os alunos matriculados na rede pública e destinando 30% do valor para a compra da produção da agricultura familiar.
Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010	Regulamenta a Pnater e institui o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater)
Decreto nº 7.215, de 15 de junho de 2010	Além de realizar mudanças nos procedimentos de contratação dos serviços de Ater, houve uma alteração importante: a substituição do termo "agroecologia" por formulação que orienta os serviços de Ater pela "adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentável".
Lei nº 11.775/2008	Cria a PGPM-Bio, que garante um atendimento específico para os extrativistas.
Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima.
Decreto nº 6.476, de 5 de junho de 2009	Promulga o TIRFAA.
Decreto nº 7.390/2010	Institui o Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC), entre outros. Estabelece formas e fontes de financiamento. Cria o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC).
Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Programa Bolsa Verde) e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.
Decreto nº 7.572, de 8 de setembro de 2011	Regulamenta o Programa Bolsa Verde. Esse programa relaciona-se com duas iniciativas do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo).

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração da autora.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O movimento agroecológico e as organizações da agricultura orgânica, em um de seus pilares de atuação (a proposição de políticas públicas), criam as condições para disputar uma agenda política, cabendo ao Estado brasileiro assumir seu papel no apoio e no fortalecimento de um modelo de agricultura que seja ambiental e socialmente mais sustentável do que o atual modelo de agricultura moderna, difundido a partir da "Revolução Verde".

É a partir das constantes disputas da sociedade em prol de um modelo de desenvolvimento baseado na agroecologia como garantia do DHAA que os movimentos e as organizações sociais se inserem de forma ativa na construção da Pnapo.

Percebe-se que houve, ao longo do tempo, mudança no modo de formulação, implementação e execução das políticas públicas. Ocorreu maior participação popular nesse processo e abriu-se a agenda governamental a temas dantes não contemplados nas políticas públicas.

Persistem, porém, desafios históricos para a plena realização do DHAA e de mudanças significativas no sistema agroalimentar brasileiro. Entre os desafios, podem-se citar: a concentração da terra; as desigualdades (de renda, étnica, racial e de gênero); a insegurança alimentar e nutricional de povos indígenas e comunidades tradicionais; além de novos desafios, tais como a epidemia de obesidade e o fato de o Brasil ter se tornado o maior mercado de agrotóxicos do mundo.

REFERÊNCIAS

ABA-AGROECOLOGIA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGROECOLOGIA. I SEMINÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM AGROECOLOGIA: CONSTRUINDO PRINCÍPIOS E DIRETRIZES, 2013, Recife, Pernambuco. **Anais...** Recife: ABA-Agroecologia, 2013.

AGUIAR, M. V. A. Educação em agroecologia: que formação para sustentabilidade? **Agriculturas**, v. 7, n. 4, p. 4-6, dez. 2010.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 53-82.

ÁRABE, C. H. G. **A inserção do tema agrário nas estratégias de desenvolvimento**. Brasília: MDA, 2008.

ASSIS, R. L. de; ROMEIRO, A. R. Agroecologia e agricultura orgânica: controvérsias e tendências. **Desenvolvimento e meio ambiente**: caminhos da agricultura ecológica, n. 6, p. 67-80, jul./dez. 2002.

BALLA, J. V. Q.; MASSUKADO, L. M.; PIMENTEL, V. C. Panorama dos cursos de agroecologia no Brasil. **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 9, n. 2, p. 3-14, 2014.

BRASIL. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <https://goo.gl/rBc2dv>. Acesso em: 5 set. 2015.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Subprograma Projetos Demonstrativos. **A arte de ampliar cabeças**: uma leitura transversal das sistematizações do PDA. Brasília: MMA, 2006. (Série Sistematização, revista IX).

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília: MDA, 2007.

_____. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2010.

CAPORAL, F. R. Superando a Revolução Verde: a transição agroecológica no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. *In*: CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia e extensão rural**: contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável. Brasília: MDA, 2004. p. 121-137.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Análise multidimensional da sustentabilidade: uma proposta metodológica a partir da agroecologia. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável**, v. 3, n. 3, p. 70-85, jul./set. 2002.

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

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao governo Lula. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Brasil rural em debate**. Brasília: MDA, 2010. p. 28-78.

DIAS, M. M. Extensão rural para agricultores assentados: uma análise das boas intenções propostas pelo "serviço de Ates". **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 499-543, set./dez. 2004.

DIESEL, V.; DIAS, M. M.; NEUMANN, P. S. PNATER (2004-2014): da concepção à materialização. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 107-128.

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

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA; INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília: FAO; Incra, 1994.

FAVERO, C.; PACHECO, M. E. L.; Considerações finais: seguindo em frente na construção social da agroecologia. *In*: COSTA GOMES, J. C.; ASSIS, W. S. (Orgs.). **Agroecologia**: princípios e reflexões conceituais. Brasília: Embrapa, 2013. p. 231-245. (Coleção Transição Agroecológica, v. 1.).

FERREIRA, B.; ALVES, F.; CARVALHO FILHO, J. J. Constituição: vinte anos – Caminhos e descaminhos da reforma agrária – Embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise – Vinte anos da Constituição. v. 2. Brasília, n. 17, p.156-223, 2008.

FONSECA, M. F. A. C. **Agricultura orgânica**: regulamentos técnicos para acesso aos mercados dos produtos orgânicos no Brasil. Niterói: Pesagro-Rio, 2009.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; DIAS, M. M. Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1575-1597, nov./dez. 2012.

GLIESSMAN, S. R. **Agroecologia**: processos ecológicos em agricultura sustentável. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil***:* produção e institucionalização das ideias. 2012. 280f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GUZMÁN CASADO, G.; MOLINA, M. G.; SEVILLA-GUZMÁN, E. **Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible**. Madrid; Barcelona; México: Mundi-Prensa, 2000.

HECHT, S. A evolução do pensamento agroecológico. *In*: ALTIERI, M. **Agroecologia**: bases científicas para uma agricultura sustentável. Guaíba: Agropecuária, 2002.

KARAM, K. *et al.* Institucionalização da agricultura orgânica no Brasil. **Agriculturas**: das práticas às políticas públicas, v. 3, n. 1, p. 25-27, 2006.

LUZZI, N. **O debate agroecológico no Brasil**: uma construção a partir de diferentes atores sociais. 2007. 182f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2007.

MOREIRA, R. M.; CARMO, J. D. S. do. Agroecologia na construção do desenvolvimento rural sustentável. **Agricultura**, v. 51, n. 2, p. 37-56, 2004.

NEVES, M. C. P.; MEDEIROS, C. A. B.; ALMEIDA, D. L. **Agricultura orgânica**: instrumento para a sustentabilidade dos sistemas de produção e valoração de produtos agropecuários. Seropédica: Embrapa Agrobiologia, 2000. (Documento, n. 122).

NIERDELE, P. A.; ALMEIDA, L.; VEZZANI, F. M. (Orgs.). **Agroecologia**: práticas, mercados e políticas. Curitiba: Kairós, 2013.

PADULA, J. *et al*. Os caminhos da agroecologia no Brasil. *In*: GOMES, J. C. C.; ASSIS, W. S. de. (Orgs.). **Agroecologia**: princípios e reflexões conceituais. Brasília: Embrapa, 2013. (Coleção Transição Agroecológica, v. 1).

PEREZ-CASSARINO, J. **A construção social de mecanismos alternativos de mercados no âmbito da Rede Ecovida de Agroecologia**. 2012. 450f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, 2012.

PORTO, S. I. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil. 2014. 131f. Dissertação (Mestrado) – Programa Oficial de Postgrado en Agroecología, Universidad Internacional de Andalucía, Baeza, 2014.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al*. **A sustentabilidade ambiental da agropecuária brasileira**: impactos, políticas públicas e desafios. Brasília: Ipea, 2012. p. 1-47. (Texto para Discussão, n. 1782).

_____. **Análise da construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. p. 1-56. (Texto para Discussão, n. 2305).

SAUER, S.; LEITE, S. P. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, n. 3, p. 503-524, jul./set. 2012.

SCHIMITT, C. J.; GUIMARÃES, L. A. O mercado institucional como instrumento para o fortalecimento da agricultura familiar de base ecológica. **Agriculturas**, v. 5, n. 2, p. 7-13, 2008.

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

SCHNEIDER, S.; ESCHER, F. A contribuição de Karl Polanyi para a sociologia do desenvolvimento rural. **Sociologias**, v. 13, n. 27, p. 180-219, maio/ago. 2011.

SCHUTTER, O. **Agroecologia e o direito humano à alimentação adequada**. Brasília: MDS, 2012.

SEVILLA-GUZMÁN, E. **La agroecologia como estrategia metodológica de transformación social**. [s.l.]: [s.n.], 2006. Disponível em: <https://goo.gl/2ZZa5e>. Acesso em: 2 jul. 2013.

VAN DER PLOEG, J. D. O modo de produção camponês revisitado. *In*: SCHNEIDER, S. (Org.). **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

VON DER WEID, J. M. Construindo políticas públicas em apoio à agroecologia. **Agriculturas**: das práticas às políticas públicas, v. 3, n. 1, p. 4-6, 2006a.

_____. A transição agroecológica das políticas de crédito voltadas para a agricultura familiar. **Agriculturas**: das práticas às políticas públicas, v. 3, n. 1, p. 18-24, 2006b.

_____. Agricultura familiar: sustentando o insustentável. **Agriculturas**: financiamento da transição agroecológica, v. 7, n. 2, p. 4-7, 2010.

WANDERLEY, M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. *In*: WANDERLEY, M. N. B. **O mundo rural como um espaço de vida**: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

CAPÍTULO 2

PRA QUE A VIDA NOS DÊ FLOR E FRUTOS: NOTAS SOBRE A TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO AGROECOLÓGICO NO BRASIL

Denis Monteiro[1]
Flavia Londres[2]

1 INTRODUÇÃO

A história que será contada aqui é visceralmente ligada à história das lutas e mobilizações populares pela democratização do país. Nos momentos em que a democracia brasileira teve mais intensidade e vibração, muitos direitos que estavam negados há séculos a amplos contingentes da população puderam ser garantidos e promovidos. O notável e reconhecido desenvolvimento da agroecologia no Brasil, que será detalhado neste texto, com base em revisão de literatura e na experiência pessoal dos autores, foi possível graças a processos de mobilização social, aliados à sensibilidade política de agências de cooperação internacional e de ocupantes de cargos públicos dos governos do período democrático, especialmente a partir dos anos 2000.

O resgate dessa história é importante, pois, atualmente, mudanças institucionais em curso podem vir a desconstruir alguns avanços e conquistas abordados ao longo deste texto. Essas perspectivas desafiam o movimento agroecológico e, mais amplamente, os coletivos e movimentos populares, a se reposicionarem politicamente para lutar pela manutenção e ampliação dos direitos conquistados.

Neste capítulo, será apresentada a trajetória do movimento agroecológico brasileiro desde as suas raízes, na década de 1970. A seção 2 compreende o período que teve como pano de fundo o Estado ditatorial militar, instituído a partir de 1964. A seção 3 trata do período de redemocratização, vivido nos anos 1980, e do surgimento da *agricultura alternativa.* A seção 4 aborda o período de 1990 até a realização do I Encontro Nacional de Agroecologia (ENA) e o surgimento da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), em 2002. Antes das considerações finais, é abordado o período que vai do surgimento da ANA até 2016.

1. Secretário executivo da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e membro da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo).
2. Membro da equipe da secretaria executiva da ANA.

2 ESTADO DITATORIAL E MARGINALIZAÇÃO DO CAMPESINATO

Nas décadas de 1950 e 1960, houve intensa migração de camponeses para grandes e médias cidades, consequência dos processos de industrialização e das políticas públicas direcionadas ao meio rural. Havia ampla mobilização camponesa em defesa da reforma agrária, mas a derrota das forças políticas progressistas com a instauração da ditadura militar em 1964 consolidou o domínio da grande propriedade extensiva no campo (Almeida, 2009; Petersen e Almeida, 2006).

Em aliança com o latifúndio e a grande empresa agrícola e com os complexos agroindustriais internacionais e o capital financeiro, o Estado ditatorial promoveu a implantação e a expansão da modernização tecnológica da agricultura, sob o rótulo de "Revolução Verde"[3] (Almeida, 2009). Para isso, o Estado valeu-se de políticas agrícolas de crédito, garantia de preços mínimos, seguro agrícola, pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural (Ater), incentivos fiscais à exportação, minidesvalorizações cambiais, subsídios à aquisição de insumos, expansão da fronteira agrícola e o desenvolvimento de infraestruturas (Grisa e Schneider, 2015). A estrutura fundiária se manteve altamente concentrada, pois esse processo se deu com a expulsão dos camponeses das terras tradicionalmente ocupadas. A inadequação das políticas à lógica camponesa provocou endividamento, degradação da natureza e a consequente migração para as cidades. Foi um período de intensa marginalização das comunidades camponesas e crescimento das periferias das cidades e de intensificação da degradação ambiental.

2.1 As Comunidades Eclesiais de Base e as raízes do movimento agroecológico no Brasil

Petersen e Almeida (2006), no texto *Rincões transformadores*, destacam a importância das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) para o movimento agroecológico brasileiro. Segundo os autores, a criação da Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 1975, tornou sistemático o processo de mobilização junto ao campesinato em vários estados. Frei Betto estima que estavam ativas no final da década de 1970 cerca de 80 mil Comunidades Eclesiais de Base (Betto, 1985).

No período de brutal repressão aos movimentos que reivindicavam a reforma agrária, foi nas igrejas católicas e em algumas igrejas protestantes, instituições de grande capilaridade no meio rural e que escapavam aos controles repressivos do Estado, que surgiram espaços para que as famílias camponesas refletissem sobre

3. William Gaud, então diretor da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês), pronunciou em Washington, no dia 8 de março de 1968, um discurso louvando as novas variedades de alto rendimento produzidas com fertilizantes sintéticos em países asiáticos. Ele comentou: "Estes resultados obtidos no domínio da agricultura constituem o ponto de partida de uma nova revolução. Não se trata de uma revolução vermelha violenta como a dos *Soviets* nem de uma revolução branca como a do Xá do Irã. Eu a chamo de revolução verde" (Robin, 2013).

suas realidades e buscassem formas de enfrentar as situações de privação a que estavam submetidas.

Orientadas pelo método *ver, julgar e agir*, as CEBs organizavam suas ações a partir do cotidiano das famílias, articulando-as às dimensões mais amplas relacionadas à resistência contra o modelo hegemônico de desenvolvimento rural. Petersen e Almeida (2006) destacam a valorização das práticas culturais locais, das iniciativas inovadoras das famílias e das formas de convívio social e cooperação voltadas para otimizar o uso dos recursos locais para a construção de crescentes níveis de autonomia material e de conhecimentos nas comunidades rurais.

Muitas das alternativas técnicas hoje consagradas na agroecologia foram promovidas pelas CEBs como, por exemplo, uso da adubação orgânica, de adubos verdes e outras práticas de conservação dos solos, a valorização das plantas medicinais e os métodos naturais de controle de insetos e doenças. No plano organizativo, foram incentivados processos coletivos e de ajuda mútua para a gestão de recursos e execução de serviços, como as casas de farinha, os bancos de sementes comunitários, as roças coletivas, os mutirões e outras modalidades de associativismo. Teve grande destaque também o estímulo à produção para o autoconsumo das famílias, buscando minimizar a dependência em relação aos mercados e promover uma alimentação sem agrotóxicos. "Foi exatamente a partir da valorização desses ambientes locais de organização sociopolítica criados pelas CEBs que o 'movimento agroecológico' no Brasil deu seus primeiros passos" (Petersen e Almeida, 2006, p. 15).

Muitas lideranças que emergiram das CEBs cumpriram papéis importantes na construção de movimentos sociais de abrangência nacional e na renovação do movimento sindical dos trabalhadores e trabalhadoras rurais. Grande parte das organizações não governamentais (ONGs) hoje dedicadas à promoção da agroecologia tiveram suas origens ligadas aos grupos constituídos pelas CEBs, com apoio da CPT.

3 A DÉCADA DE 1980 E A AGRICULTURA ALTERNATIVA

As aberturas democráticas dos anos 1980 permitiram a reorganização dos movimentos populares, e favoreceram a constituição de entidades de assessoria aos agricultores e a criação de espaços de discussão e reflexão de âmbito nacional. A CPT cumpriu um papel político importante de apoiar essa reorganização dos movimentos sociais e de incentivar a constituição das entidades de assessoria (Petersen e Almeida, 2006).

O ambiente mais democrático permitiu a emergência de fortes críticas à expropriação de comunidades camponesas (ou, como mais comumente chamados à época, dos pequenos produtores) decorrentes das políticas da ditadura militar, e suas consequências sociais e econômicas.

Em 1983, após um trabalho de identificação de experiências bem-sucedidas, pautadas pelo estímulo ao uso de tecnologias e processos alternativos à Revolução Verde e fundados nas capacidades organizativas locais, foi criado o Projeto Tecnologias Alternativas (PTA), vinculado institucionalmente à Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase). Um marco desse processo foi a realização, em 1983, de um encontro em Campinas, São Paulo, com aproximadamente cem pessoas.

Concomitantemente, a década de 1980 viu surgir com grande força movimentos contestatórios à industrialização da agricultura e seus impactos ecológicos negativos, como perda de biodiversidade, incluindo a diversidade de sementes, desmatamento, degradação dos solos, destruição de fontes de água e contaminação ambiental pelo uso massivo de fertilizantes sintéticos e agrotóxicos. Era também crescente a percepção de que o pacote tecnológico da Revolução Verde difundido pelas políticas públicas provocava dependência dos agricultores aos poderosos complexos agroindustriais. Tiveram destaque nessa mobilização a Federação das Associações dos Engenheiros Agrônomos do Brasil (Faeab) e a Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (Feab). Vale destacar as fortes mobilizações da década de 1980 contra os agrotóxicos, que envolveram lideranças importantes dos agrônomos e que culminaram na aprovação da lei de agrotóxicos em 1989, que incorporou conquistas importantes, incluindo a adoção oficial do termo *agrotóxico* em lugar do eufemismo *defensivo agrícola* (Londres, 2011; Petersen e Almeida, 2006).

Nessa década, houve também forte influência, especialmente entre profissionais e estudantes das ciências agrárias, das ideias de pesquisadores de várias partes do mundo que contestavam os pressupostos da Revolução Verde e propunham alternativas baseadas em visões ecológicas da agricultura. Entre esses autores, conhecidos, respeitados e estudados até hoje, estão Rachel Carson; Albert Howard; Francis Chaboussou, J. I. Rodale; Rudolf Steiner; M. Fukuoka; Mokiti Okada; Claude Aubert; André Voisin; Bill Mollison; e Hartmut Vogtmann. No Brasil, estiveram entre as principais referências a professora Ana Maria Primavesi, que publicou, em 1979, o livro *Manejo ecológico do solo*; Adilson Paschoal, autor do livro *Pragas, praguicidas e crise ambiental*, de 1979; José Lutzemberger, que em 1976 publicou *o Manifesto ecológico brasileiro: fim do futuro?*; e as pesquisas em fixação biológica de nitrogênio lideradas pela Dra. Johanna Döbereiner. Vale destacar também o trabalho do suíço Ernst Gotsch que, ao se estabelecer em uma propriedade no sul da Bahia em 1984, desenvolve os sistemas agroflorestais sucessionais, altamente complexos e biodiversos; e o trabalho de Luiz Carlos Pinheiro Machado, pesquisador e promotor do Pastoreio Racional Voisin.

Os trabalhos desses estudiosos tiveram grandes influências junto aos nascentes grupos de agricultura alternativa nas universidades, e deram origem a correntes de pensamento com diferentes nomes, que foram identificadas genericamente como

agricultura alternativa. Embora já houvesse experiências práticas inspiradas nessas ideias ainda nos anos 1970, por exemplo, a Estância Demétria em Botucatu/SP, dedicada à agricultura biodinâmica desde 1974, foi nos anos 1980 que surgiram associações e cooperativas em várias partes do país, envolvendo profissionais de ciências agrárias, ativistas do movimento ambientalista, profissionais urbanos donos de propriedades no meio rural, e também agricultores familiares, que passaram a exercitar os princípios e as práticas das diversas correntes da agricultura alternativa. Vale observar que a hegemonia da Revolução Verde nos meios de comunicação, nas universidades e nas demais instituições de pesquisa fez com essas pessoas recebessem diversos rótulos pejorativos e fossem acusadas de defender um tipo de agricultura que era sinônimo de atraso e que jamais seria capaz de produzir em grande quantidade para abastecer a população urbana.

Esses grupos envolvidos nesses trabalhos que cresciam em várias partes do país se reuniram em Curitiba/PR, em 1981, no I Encontro Brasileiro de Agricultura Alternativa (EBAA). Na década de 1980, outros três EBAAs foram realizados: 1984, Petrópolis/RJ; 1987, Cuiabá/MT; e 1989, Porto Alegre/RS.

Os EBAAs foram, sem dúvida, uma expressão dos primeiros esforços de constituição de um grande movimento de amplitude nacional reunindo os diferentes grupos e setores da sociedade envolvidos com a construção da agricultura alternativa no país. Deles participaram pesquisadores, estudantes, representantes de movimentos sociais do campo, organizações sindicais, equipes do Projeto Tecnologias Alternativas da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (PTA-Fase) e de outras ONGs, grupos ambientalistas, extensionistas de Empresas Estaduais de Extensão Rural (Ematers) e agricultores.

Havia nos EBAAs, entretanto, pontos de vista muito distintos sobre as orientações metodológicas e mesmo divergências conceituais e políticas entre os diferentes atores. Grupos ligados à CPT e ao PTA-Fase defendiam a valorização das experiências dos agricultores e que se desse voz a eles, por meio de metodologias participativas, mas essas demandas não eram acolhidas pelos grupos de perfil acadêmico que priorizavam palestras de pesquisadores e assessores técnicos em detrimento da participação dos agricultores (Padula *et al.*, 2013).

Padula *et al.* (2013) ressaltam uma diferença conceitual e política importante no III EBAA, realizado em Cuiabá/MT, em 1987:

> Por um lado, um grupo defendia que as mudanças sociais no campo deveriam ter prioridade para que, consequentemente, fossem instauradas as mudanças de ordem técnica. Por outro lado, outro grupo advogava que as transformações técnicas poderiam se dar concomitantemente com as transformações sociais e poderiam até mesmo ser instrumentos dessas transformações (p. 44).

Os autores também relatam que o IV EBAA, realizado em 1989, foi marcado por fortes divergências que levaram a Rede PTA a se retirar da sua organização, alegando falta de espaço para que os agricultores apresentassem suas experiências. Ressaltam ainda que, no início dos anos 1990, as associações de engenheiros agrônomos foram dominadas por setores ligados à indústria de agrotóxicos, situação que permanece até os dias atuais.

Esses fatos certamente contribuíram para que este processo de articulação em torno da agricultura alternativa, que tinha nos EBAAs a sua principal expressão nacional, não tenha tido sequência. O V EBAA nunca aconteceu.

3.1 Constituição e crescimento das ONGs do campo agroecológico

Um elemento de grande relevância para a compreensão da evolução do movimento agroecológico no Brasil, ainda na década de 1980, foi o trabalho do PTA-Fase, inaugurado em 1983, e a constituição da Rede PTA a partir de 1988, quando as equipes locais do PTA deram origem a ONGs autônomas. Por exemplo, o Centro de Tecnologias Alternativas (CTA), de Ouricuri/PE, deu origem ao Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições não Governamentais Alternativas (Caatinga); o PTA-Bahia originou o Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (Sasop); e o CTA Montes Claros, o Centro de Agricultura Alternativa (CAA) do Norte de Minas Gerais. Reunindo os coordenadores do (até então) PTA-Fase, a Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA) foi inicialmente criada com o único objetivo de prestar assessoria metodológica às organizações da Rede PTA, mas não tardou a, assim como as outras ONGs da Rede, iniciar seus próprios programas de desenvolvimento local.

A Rede PTA envolveu outras ONGs que também atuavam junto aos agricultores familiares em várias regiões do país, como o Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata de Minas Gerais (CTA-ZM); o Centro de Tecnologias Alternativas Populares (Cetap), no Rio Grande do Sul; a Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural (Assesoar), no Paraná; e o Centro Vianei de Educação Popular, em Santa Catarina. Naquele momento (1988), a Rede PTA era composta por 27 ONGs presentes em dez estados das regiões Sul, Sudeste e Nordeste (Padula *et al.*, 2013).

3.2 Crítica aos métodos difusionistas

Segundo a análise de Petersen e Almeida (2006), as equipes do PTA-Fase e de outras ONGs atuavam diretamente junto às comunidades de agricultores e tinham clareza de que estes deveriam ser os agentes da transformação social e que os seus conhecimentos deveriam ser valorizados. No entanto, o trabalho desenvolvido nessa época foi principalmente orientado para a identificação e sistematização de tecnologias alternativas, a experimentação e o desenvolvimento de tecnologias

nos Centros de Tecnologia Alternativa e a realização de atividades de formação de *agricultores multiplicadores*, ou *agricultores formadores*, que teriam o papel de difundir essas técnicas em suas comunidades. Na prática, na maioria dos casos, os *agricultores multiplicadores* acabavam, em geral, logo se diferenciando em suas comunidades, passando até mesmo a ser identificados como representantes das entidades de assessoria, enquanto os demais agricultores continuavam a ser tratados como receptores passivos das propostas tecnológicas vindas de fora. Em muitos casos, também, a baixa compreensão das equipes a respeito das dinâmicas locais e das racionalidades técnicas e econômicas da agricultura familiar levou-as a tentar difundir tecnologias pouco ou nada ajustadas às realidades concretas vivenciadas pelas famílias.

O esforço de identificação e sistematização de tecnologias cumpriu um importante papel de divulgar para um público mais amplo a proposta da agricultura alternativa e as tecnologias que estavam sendo experimentadas. Houve também muitos avanços decorrentes do trabalho desenvolvido junto às comunidades, incluindo a adoção, a adaptação e o desenvolvimento de diversas tecnologias alternativas.

Contudo, logo começou-se a perceber o baixo emprego das técnicas difundidas e a frágil mobilização das comunidades envolvidas. A proximidade das equipes com as comunidades e as reflexões realizadas nos espaços de discussão da Rede PTA fizeram com que se produzisse uma autocrítica a respeito dessa abordagem difusionista, favorecendo uma revisão das metodologias de trabalho (Petersen e Almeida, 2006).

Outra crítica que se fez ao trabalho desenvolvido no período está relacionada a um *descolamento* das lideranças das organizações de representação da agricultura familiar das realidades vividas pelas comunidades. Petersen e Almeida (2006) identificam que, a partir da década de 1980, com as aberturas democráticas, as grandes questões da agenda política nacional, como a mobilização pela reforma agrária e o crédito rural e a expansão dos direitos trabalhistas e previdenciários para os trabalhadores rurais, ocuparam a agenda dos movimentos. Embora esse trabalho tenha resultado em conquistas importantes, na prática as lideranças foram se distanciando dos problemas concretos vivenciados nas comunidades e passaram a reproduzir discursos genéricos e cristalizados.

Se por um lado alguns sindicatos de trabalhadores rurais participaram, no plano local, das iniciativas de promoção das tecnologias alternativas, por outro, grande parte das lideranças dos movimentos sociais, inclusive dos sindicatos, foi fortemente influenciada pelos intelectuais orgânicos dos movimentos, que defendiam visões desqualificadoras do trabalho com a agricultura alternativa. Petersen e Almeida (2006) assim interpretam alguns pensamentos de lideranças em relação às tecnologias alternativas:

- as tecnologias alternativas representam uma volta ao passado e os agricultores familiares têm o direito de se modernizarem assim como o empresariado rural o vem fazendo. A luta do movimento social deve ser a de garantir o acesso à modernização por meio de políticas públicas orientadas para a democratização da Revolução Verde;
- o trabalho com tecnologias alternativas revela um viés tecnicista e pouco politizado. A luta dos camponeses é uma luta de classes, pela reforma agrária e pelos direitos dos trabalhadores;
- a organização para a produção com tecnologias alternativas é uma opção pela elitização. Está voltada para atender à crescente demanda por alimentos orgânicos de uma camada da sociedade urbanizada disposta a pagar mais por esses produtos (p. 26-27).

Segundo os mesmos autores:

> Esse tipo de interpretação revela a percepção limitada de assessorias das lideranças dos movimentos sociais [nesse período] no que diz respeito à importância estratégica do debate sobre o modelo de desenvolvimento tecnológico na agricultura. Além disso, é revelador da impressionante força ideológica que os mitos da modernização desempenharam mesmo nas mentes mais comprometidas com transformações estruturais em nossa sociedade. Ao conceberem as tecnologias somente através de sua dimensão instrumental, terminam por reproduzir o discurso da neutralidade das técnicas e a incorporar como real a imagem que a Revolução Verde tem e veicula de si mesma: a ideia de modelo único, de validade universal, de expressão máxima da eficiência e da produtividade (Petersen e Almeida, 2006, p. 27).

Essa visão por parte dos movimentos sociais foi se transformando ao longo da década de 1990, chegando mesmo a ser muito pouco expressiva a partir dos anos 2000, como se verá mais adiante.

4 DO INÍCIO DOS ANOS 1990 AO I ENCONTRO NACIONAL DE AGROECOLOGIA (2002): A AGROECOLOGIA E OS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Foi no início dos anos 1990 que o conceito de agroecologia foi incorporado no Brasil como uma evolução da ideia da agricultura alternativa, provocando mudanças significativas nas abordagens metodológicas das organizações de assessoria. Um marco importante foi a publicação em 1989, no Brasil, do livro *Agroecologia: bases científicas para uma agricultura alternativa*, do agrônomo chileno e professor da Universidade da Califórnia Miguel Altieri. Também cumpriu papel importante para o avanço da compreensão da agroecologia a participação de organizações da Rede PTA no Consórcio Latinoamericano de Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável (Clades). Nessa década, muitas organizações de assessoria mudaram significativamente o seu enfoque de trabalho, antes com foco nas tecnologias alternativas, passando então a constituir programas de desenvolvimento local.

Entendida como uma ciência que aplica os princípios da ecologia para o estudo e o manejo de agroecossistemas, a agroecologia se constrói a partir do estudo dos sistemas agrícolas tradicionais, valorizando, portanto, conhecimentos, saberes e práticas dos agricultores e das comunidades tradicionais e estabelecendo aproximações entre estes saberes e os conhecimentos desenvolvidos nas instituições de pesquisa (Petersen e Almeida, 2006).

A agroecologia, ao propor olhar para os agroecossistemas procurando compreender a sua complexidade, contribuiu para a crítica aos métodos focados na difusão de tecnologias alternativas e para a crescente percepção, por parte das equipes técnicas, da importância das práticas e dos conhecimentos das comunidades com as quais elas interagem (Petersen e Almeida, 2006).

Foi a partir do início dos anos 1990 que foram realizados os primeiros Diagnósticos Rápidos Participativos de Agroecossistemas (DRPAs). Segundo Petersen e Silveira (2002):

> o DRPA é uma metodologia adaptada pela AS-PTA a partir de referenciais conceituais e metodológicos oriundos das escolas francesa e inglesa de desenvolvimento agrícola. O DRPA, empregado para a descrição e análise do funcionamento de agroecossistemas de uma dada região, tanto pode enfocar o conjunto dos agroecossistemas como orientar-se por recortes temáticos, vinculados aos subsistemas de produção (sistema pecuário, sistema de abastecimento hídrico, ocupação e uso dos solos, por exemplo). São dois os seus produtos: a análise das principais disfunções estruturais encontradas em cada tipo de agroecossistema presente; e a mobilização das comunidades rurais e organizações locais no processo de análise. O primeiro fornece subsídios para a formulação de estratégias técnicas de conversão ecológica dos agroecossistemas. O segundo, estimula os atores locais a assumirem o papel protagonístico no processo (Petersen e Silveira, 2002, p. 132).

Foram realizados DRPAs em comunidades e municípios do Nordeste, Sul e Sudeste, com destaque para as entidades da Rede PTA e em parceria com as organizações locais de agricultores. Esta nova abordagem metodológica representou um grande salto de qualidade nas ações de desenvolvimento local, pois favoreceu a mobilização das comunidades e a superação das práticas de assistência técnica individualizada. Permitiu também a organização sistemática de informações e conhecimentos sobre os sistemas de produção e as realidades socioeconômicas das comunidades, favorecendo a aproximação com pesquisadores de universidades e centros de pesquisa. As metodologias participativas passaram a ser também empregadas para o planejamento e monitoramento das ações dos programas de desenvolvimento local.

As inovações conceituais e metodológicas do início dos anos 1990 fizeram com que progressivamente fosse ganhando espaço, entre as organizações de assessoria, a ideia de promoção de processos sociais de inovação agroecológica e de

experimentação por parte das famílias e grupos nas comunidades, processos esses que passaram a ser também objeto de sistematização. Essas ações estimularam as famílias agricultoras a assumirem um papel ativo na inovação e na disseminação de tecnologias. Conformaram-se, assim, nos municípios e nas comunidades, redes locais de inovação agroecológica constituídas por grupos de agricultores-experimentadores, fazendo com que "um número crescente de famílias se aproprie dos conhecimentos veiculados nos fluxos de comunicação horizontal e passem a experimentá-los em suas próprias condições" (Petersen e Almeida, 2006, p. 31). Essas redes são permanentemente abertas à participação de novas famílias.

> O técnico deixa de ser um mero repassador de receitas de manejo agrícola e assume um papel de assessor dos grupos de agricultores-experimentadores. (...) Os conhecimentos científicos deixam de ser concebidos como a expressão da verdade inquestionável (...) para serem incorporados como insumos para inovação local (Petersen e Almeida, 2006, p. 31-32).

Inspirados na experiência do Movimento *Campesino a Campesino*[4] na América Central, as redes de inovação agroecológica passaram ainda a promover intensamente intercâmbios agricultor(a)-agricultor(a). Esse método de comunicação horizontal potencializou enormemente os processos sociais de inovação agroecológica.

Todo este processo de dinamização de redes locais de inovação agroecológica teve como principais parceiros apoiadores as entidades da cooperação internacional.

Ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, o adensamento do processo de experimentação a nível local, bem como o fortalecimento das organizações da agricultura familiar e de comunidades tradicionais, e o crescimento das lutas reivindicatórias dos movimentos sociais do campo, deram origem a redes de abrangência regional. Como exemplo, vale citar a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) e, no Sul do Brasil, a Rede Ecovida de Certificação Participativa (hoje Rede Ecovida de Agroecologia).

Com o crescimento da demanda, especialmente nas grandes cidades, por alimentos livres de agrotóxicos, e com o aumento do número de agricultores dedicados à produção orgânica, natural, biológica, ecológica, entre outras denominações utilizadas à época, começaram a surgir as feiras e os pontos de comercialização desses alimentos. A título de exemplo, vale citar a Feira de Porto Alegre, organizada pela Cooperativa Coolmeia, inaugurada em 1989; a Feira do bairro da Glória, no Rio de Janeiro, de 1994, organizada pela Associação de Agricultores Biológicos do Rio de Janeiro (Abio); e a Feira da Associação de Agricultura Orgânica (AAO) de São Paulo, de 1991.

4. A metodologia *Campesino a Campesino* teve origem na Guatemala na década de 1970 (Zanelli *et al*., 2015). Um marco da institucionalização do movimento foi a criação de um programa da *Unión Nacional de Agricultores Y Ganaderos* (UNAG), na Nicarágua, em 1987 (Robin, 2013).

A expansão dos mercados de alimentos orgânicos foi acompanhada por iniciativas de normatização dos processos produtivos, com o objetivo de garantir a qualidade desses alimentos aos consumidores e responder a exigências de mercados internacionais.

Em 1995, foi criado o Comitê Nacional de Produtos Orgânicos (CNPO), reunindo ONGs, Ministério da Agricultura, Ministério do Meio Ambiente (MMA), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e universidades, que foi responsável por conceber o embrião da atual legislação (Niederle e Almeida, 2013).

Em 1999, após um processo de consulta pública, foi publicada a Instrução Normativa nº 7/1999, estabelecendo normas para produção, processamento, distribuição, identificação e certificação de produtos orgânicos. Em 2003, foi promulgada a Lei nº 10.831/2003, regulamentada em 2007 pelo Decreto nº 6.323/2007, que estabeleceu regras mais precisas e criou o Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica (SISOrg), estabelecendo diferentes mecanismos de certificação. A participação de organizações e redes da sociedade civil neste debate resultou em conquistas importantes, notadamente no reconhecimento dos sistemas participativos de garantia da qualidade orgânica, e não somente dos mecanismos de certificação por auditoria com características empresariais.

No campo das políticas públicas, ao longo da década de 1990 houve intensas mobilizações dos movimentos sociais.

Em 1992, foi realizada, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92). Os debates então realizados sobre a gravidade dos problemas ambientais e a necessidade urgente do apoio a modelos sustentáveis de gestão dos ecossistemas levaram à criação de algumas iniciativas públicas como, por exemplo, o Programa de Pequenos Projetos (PPP), financiado pelo Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, na sigla em inglês), de apoio a iniciativas no Cerrado brasileiro; e o Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA), vinculado ao Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), financiado por órgãos de cooperação internacional europeus, sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente e que apoiou projetos desenvolvidos por organizações dos agricultores e por entidades de assessoria nos biomas Mata Atlântica e Amazônia. O PDA foi um importante promotor do desenvolvimento de iniciativas orientadas pelos princípios da agroecologia como, por exemplo, os sistemas agroflorestais (SAFs), o manejo conservacionista das florestas e a comercialização dos produtos do extrativismo.

A década de 1990 foi também marcada por forte mobilização na disputa pela terra, protagonizada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e pelo movimento sindical. Muitos assentamentos foram conquistados neste período. Frequentemente em áreas de difícil acesso e já muito degradadas

pelo latifúndio, as famílias assentadas passaram a enfrentar grandes desafios na organização dos sistemas produtivos. A reprodução do modelo tecnológico da Revolução Verde, promovida pelas políticas públicas e muitas vezes apoiada pelas lideranças dos movimentos sociais, logo produziu sérios problemas – foi recorrente a opção por monoculturas em sistemas de alto uso de insumos e elevados custos de produção, que geraram endividamento das famílias e suas cooperativas, além do aprofundamento da degradação ambiental e da contaminação por agrotóxicos.

Esses fatores somados acabaram, muitas vezes, por dificultar a permanência de muitas famílias nas terras conquistadas. Essa situação levou, em meados dos anos 1990, os movimentos a iniciarem um processo de reflexão crítica sobre o modelo produtivo e tecnológico incentivado nos assentamentos e a buscarem alternativas. Em uma época de medidas de caráter neoliberal, em que os órgãos estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural sofriam um processo de desmonte, o projeto Lumiar, de Ater para os assentamentos, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), executado em parceria com organizações da sociedade civil, contou em muitos lugares com profissionais identificados com o movimento agroecológico, o que permitiu que algumas experiências interessantes fossem estimuladas nos assentamentos. É o caso, por exemplo, do conhecido e pioneiro trabalho da Bionatur, de produção agroecológica de sementes de hortaliças, desenvolvido em assentamentos do sul do Rio Grande do Sul.

No Semiárido brasileiro, um marco da mobilização social foi a ocupação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1993 por centenas de trabalhadores rurais, que culminou na realização do seminário Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Semiárido Brasileiro, em maio de 1993, na sede da Sudene. Neste momento, já estava presente a noção de *convivência com o Semiárido*, em contraposição à lógica de *combate à seca*, e se reivindicava a adoção de programas permanentes por parte do governo federal, em lugar das Frentes de Emergência. A partir de então, houve muitas discussões nos estados que levaram à formação de fóruns estaduais, processo que resultou na criação da Articulação Semiárido Brasileiro em 1999, envolvendo cerca de setecentas entidades. Naquele ano, acontecia no Brasil a 3ª Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação (COP 3), organizada pelas Nações Unidas (Duque, 2015). As primeiras iniciativas de implantação de cisternas de placas de 16 mil litros para armazenar água da chuva para beber e cozinhar foram desenvolvidas a partir de meados dos anos 1990, com recursos da cooperação internacional, e a partir de 2001 com apoio do governo federal, inicialmente do Ministério do Meio Ambiente e da Agência Nacional de Águas (ANA).

4.1 O I Encontro Nacional de Agroecologia e a constituição da Articulação Nacional de Agroecologia

A década de 1990 foi um período em que as organizações da sociedade civil, incluindo aquelas da Rede PTA, voltaram-se fortemente para seus programas de desenvolvimento local, em interação com outras organizações e grupos locais formando redes locais de agroecologia que envolviam sindicatos, associações comunitárias, paróquias, pastorais, grupos de mulheres e jovens, entre outros. Havia também iniciativas conduzidas por centros de pesquisa e universidades e por prefeituras e governos estaduais, mas que não se articulavam em nível nacional. Se, por um lado, a priorização dos programas de desenvolvimento local foi importante para fortalecer e ampliar experiências locais orientadas pelos princípios da agroecologia em todas as regiões, dando maior consistência técnica, conceitual, metodológica e política às iniciativas, por outro lado, era a crescente a percepção, na Rede PTA, de que fazia falta um espaço de articulação nacional capaz de dar unidade a essa diversidade do campo agroecológico, comprometendo a sua capacidade de expressão política.

Dois encontros realizados em 1999, o I Encontro Nacional de Pesquisa em Agroecologia, mobilizado pela AS-PTA e pela Embrapa Agrobiologia, e o Seminário sobre Reforma Agrária e Meio Ambiente, promovido pelo Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento e pelo Fórum Nacional de Reforma Agrária, reforçaram esta percepção da necessidade de uma articulação de âmbito nacional e propuseram, cada um, a realização de um grande evento capaz de reunir um conjunto amplo de experiências e organizações envolvidas na promoção da agroecologia no Brasil.

Como desdobramento concreto dessas propostas, realizou-se um seminário nacional preparatório do I Encontro Nacional de Agroecologia (I ENA), envolvendo cinquenta pessoas vinculadas a importantes entidades e redes nacionais, regionais e locais, integrantes de diferentes instituições governamentais e lideranças de movimentos sociais.[5]

A partir desse seminário, desencadeou-se o processo preparatório ao encontro, que contou com a realização de seminários e encontros em todas as regiões do país,

5. A comissão organizadora do I ENA foi composta pelas seguintes organizações: Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (ANMTR); Articulação Semiárido Brasileiro (ASA Brasil); Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA); Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata de Minas Gerais (CTA-ZM); Centro Ecológico (Rio Grande do Sul); Centro de Desenvolvimento Agroecológico Sabiá; Comissão Pastoral da Terra (CPT); Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e Comissão Nacional de Trabalhadores Rurais da Contag (Contag); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase); Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (Feab); Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul); Grupo de Estudos sobre Reforma Agrária (Gera)/Universidade Federal do Mato Grosso; Grupo de Trabalho Amazônico (GTA); Grupo de Trabalho Agroecológico na Amazônia (GTNA); Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Rede Cerrado; Rede Ecovida de Agroecologia; Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (Sasop); União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil (Unefab) (Encontro Nacional de Agroecologia, 2003).

ocupando também a agenda de outros eventos promovidos por organizações do campo agroecológico, da pesquisa e de movimentos sociais. Esse processo levou à expressiva participação de agricultores e agricultoras engajados em experiências concretas de agroecologia (70% do público) no I ENA – experiências essas que estiveram no centro das atenções, animando e inspirando os debates sobre temas e políticas públicas. A preparação teve também o importante papel de dinamizar as redes locais e regionais de agroecologia, inclusive para além da realização do encontro. Nesse processo, foram ainda identificados os temas que estavam mobilizando as redes de inovação agroecológica e que foram objeto de debates em treze grupos de trabalho.[6]

Participaram do I ENA, realizado no Rio de Janeiro em julho de 2002, 1.100 pessoas, entre agricultores/as, técnicos/as de assessoria, representantes de movimentos sociais e de povos e comunidades tradicionais, gestores públicos, pesquisadores e estudantes.

Associado ao debate a partir das experiências concretas apresentadas, foi aprofundada a crítica ao modelo de desenvolvimento hegemônico procurando olhar para as manifestações desse modelo nos diferentes biomas. Deu-se grande destaque ao debate sobre os transgênicos e os agrotóxicos. O I ENA inaugurou também a ideia da Feira de Saberes e Sabores, que passou a ser reproduzida por todo o país.

Apesar da pouca participação dos movimentos de mulheres na comissão organizadora do I ENA, muitas experiências desenvolvidas por mulheres e por movimentos de mulheres tiveram participação destacada. A questão da necessidade de uma avaliação crítica das metodologias empregadas pelas entidades de assessoria, a invisibilidade do trabalho das mulheres e a necessidade de que a equidade de gênero esteja na pauta do movimento agroecológico foram também objeto de discussão (Pacheco, 2003).

Na plenária final do I ENA, cabe destacar a presença de José Graziano da Silva, representando a candidatura Lula presidente, que ouviu as reivindicações dos participantes do encontro. Como se verá na próxima seção, a partir de 2003, com o início do governo Lula, foram instituídos espaços de diálogo entre o governo federal e a sociedade civil e muitas das reivindicações do movimento agroecológico passaram a ser contempladas nas orientações das políticas públicas.

6. Temas debatidos em grupos de trabalho no I ENA: manejo de recursos hídricos; assentamentos e outras formas de apropriação da terra e agroecologia; manejo da agrobiodiversidade, direito dos agricultores e propriedade intelectual; transformação e comercialização de produtos agroecológicos; certificação de produtos agroecológicos; financiamento da transição para a agroecologia; educação e formação em agroecologia; sistemas agroflorestais e agroextrativismo; estratégias de desenvolvimento local com enfoque agroecológico; produção e difusão do conhecimento em agroecologia; a questão de gênero no desenvolvimento agroecológico; plantas medicinais; e sistemas de produção animal (Encontro Nacional de Agroecologia, 2003).

O I ENA teve como principais encaminhamentos o fortalecimento das redes estaduais e regionais de agroecologia e a criação da Articulação Nacional de Agroecologia.

5 DO SURGIMENTO DA ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA ATÉ 2016

5.1 Enfim, entram em cena as políticas públicas

Foi neste período que as redes locais de inovação agroecológica passaram a contar com apoios mais sistemáticos de diversas políticas e programas públicos. Mesmo que a maior parte delas não tivesse explícita a referência à agroecologia, elas melhoraram as condições materiais dos agricultores e agricultoras familiares, extremamente precárias em muitas regiões, e contribuíram de forma inédita para o fortalecimento das redes locais de inovação agroecológica. É o caso da ampliação do acesso aos benefícios da previdência social para os trabalhadores e as trabalhadoras rurais, da valorização do salário mínimo, do Programa Bolsa Família (PBF), da melhoria de infraestruturas nas comunidades rurais, incluindo o acesso à energia elétrica e a melhoria das moradias, e o acesso à educação formal. Além dessas, foram criadas ou ampliadas políticas dirigidas ao público da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais, que resultaram em avanços importantes para a promoção da agroecologia.

A partir de 2003, foram fortalecidos ou criados importantes espaços de diálogo entre o governo federal e as organizações da sociedade civil, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), bem como se ampliaram as possibilidades de diálogo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que executava a maior parte das políticas voltadas para o público da agricultura familiar, e com o ministério criado para coordenar as ações do programa Fome Zero.

As organizações da ANA passaram a priorizar em sua ação a participação ativa nesses espaços de diálogo, propondo aprimoramentos nas políticas e nos programas já existentes e a criação de novos instrumentos de políticas públicas para o campo. Esse diálogo esteve sempre ancorado nas realidades concretas das organizações no nível local, onde as políticas são implementadas. Como acontece até os dias de hoje, a identificação de inadequações e gargalos na concepção e execução das políticas é tema de debate junto aos técnicos/as e agricultores/as, e as demandas e propostas daí decorrentes são levadas aos gestores para negociação.

Algumas das políticas que avançaram nesse período merecem destaque. Entre elas, está o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), concebido no Consea e instituído ainda em 2003. A compra institucional de alimentos da agricultura familiar gerida pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)/Ministério

da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) foi capaz de fortalecer grupos de agricultores em diferentes regiões do país, valorizando a diversidade de produtos regionais e as sementes de variedades locais, proporcionando incrementos de renda, aumentando a segurança alimentar e nutricional e, em muitos casos, fomentando processos de inovação agroecológica (Grisa e Porto, 2015).

O PAA executado diretamente pela Conab teve dotações orçamentárias crescentes até 2012. Já em 2003, o programa investiu R$ 81,5 milhões para a compra de 135.244 toneladas de alimentos, beneficiando 41.341 famílias fornecedoras. O auge da execução foi em 2012, quando foram destinados R$ 586,6 milhões para a compra de 297.610 toneladas de alimentos, beneficiando diretamente 128.804 famílias fornecedoras (Krauser, 2015). A partir de 2013, o programa sofreu sucessivos cortes. A previsão orçamentária para 2017 das modalidades operadas pela Conab é de cerca de 25% do que foi destinado em 2012.[7]

Os programas Um Milhão de Cisternas (P1MC) e Uma Terra e Duas Águas (P1+2), concebidos pela Articulação Semiárido Brasileiro, passaram a contar com volumes crescentes de recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), entre outros apoiadores, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Fundação Banco do Brasil (FBB). O primeiro se destina à construção de 1 milhão de cisternas de placas de concreto, com capacidade para armazenar 16 mil litros de água da chuva para consumo humano, e o segundo é destinado à construção de estruturas de captação e armazenamento de água para a produção de alimentos, incluindo as cisternas-calçadão e de enxurrada, com capacidade para 52 mil litros, e os tanques de pedra. Mais recentemente, a ASA passou a executar o programa Cisternas nas Escolas, para mobilização da comunidade escolar para a construção de cisternas para captação e armazenamento de água da chuva. Executados pelas organizações da ASA com intensa participação das famílias agricultoras em ações de mutirão, formação e assistência técnica, esses programas são referência de eficiência e transparência na execução de orçamento público pela sociedade civil. A ASA construiu 595.406 cisternas de 16 mil litros, 94.869 tecnologias de armazenamento de água para produção de alimentos e 4.232 cisternas nas escolas.[8]

Outra política que passou a contar com orçamentos crescentes desde 2003 foi a Política de Assistência Técnica e Extensão Rural. A ANA participou ativamente dos debates que levaram à instituição da Política Nacional de Ater, em 2003, e da Lei de Ater, sancionada em 2010. As organizações do campo agroecológico passaram a participar da execução de projetos de Ater, atendendo a chamadas públicas

7. Informações apresentadas na plenária da Cnapo em novembro de 2016.

8. Informações levantadas no *site* da Articulação Semiárido Brasileiro. Disponível em: <www.asabrasil.org.br>. Acesso em: 12 jan. 2017.

do MDA e do Incra que, em alguns casos, passaram a adotar explicitamente a agroecologia como enfoque orientador, especialmente após a Conferência Nacional de Ater realizada em 2012.

As chamadas públicas permitiram às organizações do campo agroecológico ampliar o seu quadro técnico em uma escala sem precedentes e envolver um público maior de agricultores e agricultoras nas redes locais de inovação agroecológica. Embora os instrumentos da política tenham permanecido prioritariamente orientados pela lógica de difusão de tecnologias, os diálogos entre o governo e a sociedade tiveram alguns resultados importantes, como uma maior participação das mulheres agricultoras, com a consequente visibilidade dos trabalhos por elas realizados, e a abertura para a incorporação de metodologias participativas nos projetos. Por outro lado, o tempo exigido para responder às tarefas administrativas de execução dos contratos e a permanência da lógica da assistência técnica família a família, dificultou, em muitos casos, a capacidade das organizações de dinamizar redes locais e fortalecer as organizações dos agricultores.

As políticas relacionadas às sementes também sofreram modificações positivas a partir de 2003, quando foi instituída a nova lei de sementes, que abriu brechas para que as cultivares locais, também chamadas de crioulas, aquelas selecionadas e manejadas há gerações pelos camponeses, pudessem ser consideradas nos programas públicos ou, mais precisamente, para que as organizações que já trabalhavam promovendo o resgate e multiplicação dessas cultivares pudessem se mobilizar para questionar a exclusão destas dos programas públicos e lutar pela sua inclusão. A partir daí, o PAA passou a operar a compra e doação simultânea dessas cultivares, e os bancos comunitários de sementes, comuns no Semiárido, foram apoiados por alguns programas públicos pontuais, como o recente Programa Sementes do Semiárido,[9] da ASA, que apoiou a estruturação de 640 bancos de sementes na região entre 2015 e 2016 (Londres, 2014).

Em 2008, foi criada a Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio), que assegura ao extrativista o recebimento de um bônus caso efetue a venda de seu produto por preço inferior àquele fixado pelo governo federal (Grisa e Schneider, 2015).

Em 2009, foi aprovada a Lei nº 11.947/2009, que promoveu alterações no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), determinando que, no mínimo, 30% dos recursos federais para a compra de alimentos para o programa fossem destinados à aquisição de alimentos diretamente dos agricultores familiares ou suas organizações. Estudo desenvolvido por Soares *et al.* (2013) registrou que 48% das agências implementadoras do Pnae que haviam submetido sua prestação de contas

9. Disponível em: <www.asabrasil.org.br/acoes/sementes-do-semiarido> e <https://goo.gl/qxvDYu>. Acesso em: 7 mar. 2017.

ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em 2010 haviam comprado alimentos da agricultura familiar (independentemente do percentual), sendo que em 2012 essa proporção já atingia 67%. Segundo dados compilados por esses autores, em 2012, 45% das agências implementadoras do Pnae já estariam utilizando 30% ou mais dos recursos recebidos na aquisição de produtos da agricultura familiar e, do volume total de recursos destinados pelo FNDE à execução do Pnae, 29% já estariam sendo empregados nessas aquisições, ainda que com fortes disparidades entre as regiões. Em 2015, o Pnae destinou R$ 858,6 milhões para aquisição de alimentos da agricultura familiar.[10]

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) destinou ao financiamento da produção da agricultura familiar R$ 4,5 bilhões na safra 2002/2003, chegando a R$ 24,1 bilhões no Plano Safra da Agricultura Familiar 2014/2015 e a R$ 22,1 bilhões em 2015/2016. Apesar dos volumes crescentes, há uma concentração da destinação dos recursos do Pronaf para os agricultores familiares de renda mais elevada, principalmente no Sul e Sudeste, para o financiamento de custeio de poucas culturas cuja comercialização é controlada por complexos agroindustriais (soja, milho e trigo) ou, no caso dos agricultores do Nordeste, para aquisição de bovinos. O Pronaf tem contribuído para sustentar o modelo tecnológico disseminado pela Revolução Verde baseado na especialização produtiva, no uso intensivo de mecanização pesada, insumos agroquímicos (fertilizantes e agrotóxicos) e sementes de poucas cultivares produzidas por grandes empresas multinacionais (Aquino e Schneider, 2015).

No entanto, em muitas regiões, o Pronaf é usado pelas famílias agricultoras para estruturar as suas propriedades,[11] ou pelas organizações para construir ou reformar agroindústrias e estruturas de comercialização, o que em muitos casos tem contribuído para as estratégias de transição agroecológica nos territórios (ANA; Fase, 2014).

Ribeiro *et al*. (2014) estudaram a produção de autoconsumo e uso de programas públicos por agricultores do jequitinhonha mineiro e observaram que alguns programas públicos distributivos, quando executados em uma sociedade camponesa que valoriza a produção autônoma dos alimentos e implementados em combinação com estratégias locais, geraram resultados surpreendentes. Segundo os autores,

> depois de uma década de mudanças na gestão, na negociação e no gasto com programas de desenvolvimento, uma série de mudanças podem ser percebidas nas moradias, na aquisição de equipamentos produtivos e eletrodomésticos e no conforto material das famílias rurais. Mudaram os padrões de consumo, e alguns resultados do avanço material aparecem, por exemplo, na saúde das crianças, nos dentes de adultos e no zelo com a saúde (Ribeiro *et al.*, 2014, p. 8).

10. Disponível em: <https://goo.gl/bsK6JX>. Acesso em: 17 jul. 2017.

11. Ver, por exemplo, Martins (2017) sobre o acesso a políticas públicas de crédito para estruturação de propriedades da agricultura familiar inseridas em redes locais de inovação agroecológica no litoral norte do Rio Grande do Sul.

Os autores conduziram pesquisa na qual 88% dos entrevistados consideraram suas condições de alimentação entre ótimas e boas. Identificaram também um aumento do número de agricultores nas feiras livres e aumento e diversificação da oferta de alimentos e artesanatos. Para alcançar estes resultados, foram importantes a aposentadoria rural, o Programa Bolsa Família, o PAA e o Pnae, o Programa Leite pela Vida, gerido pelo governo estadual com recursos do governo federal, e o P1MC (Ribeiro *et al*., 2014).

No território da Serra Catarinense, estudo conduzido pela ANA e pela Fase (ANA/Fase, 2014) mostrou como diversas políticas públicas foram acessadas pelos agricultores e suas organizações. Entre 2007 e 2013, foram aplicados cerca de R$ 1 milhão do Pronaf Infraestrutura na construção de agroindústrias, dentre as quais panificação, produção de doces, sucos e geleias, beneficiamento de grãos e processamento do pinhão, a maioria administrada por mulheres. Entre 2004 e 2009, a cooperativa Ecoserra comercializou cerca de R$ 3,4 milhões por meio do Projeto PAA/Conab, beneficiando mais de 1 mil agricultores familiares. Em 2012, cinco municípios destinaram R$ 522.800,00 do Pnae para a compra de produtos da agricultura familiar. No município de Anita Garibaldi, por exemplo, a associação local entregou para o Pnae 35 alimentos diferentes, desde hortaliças e frutas até pães e bolachas artesanais. Em alguns produtos foi pago o adicional de 30% pelo fato dos alimentos serem orgânicos. Em Lages e Correa Pinto, a aquisição de alimentos orgânicos para o Pnae ultrapassou a meta de 30% de compra da agricultura familiar.

As evidências desses dois territórios, o jequitinhonha mineiro e a serra catarinense, confirmam a importância que as políticas e os programas públicos tiveram, a partir dos anos 2000, para o fortalecimento das experiências em agroecologia e para o desenvolvimento dos territórios.

Alguns grupos de trabalho (GTs) da ANA, criados após o I ENA, tiveram papel ativo na discussão de algumas políticas aqui referenciadas. Para citar alguns exemplos, o GT Biodiversidade se envolveu com a agenda do marco legal referente às sementes e a políticas neste campo, o GT Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional teve papel importante no Consea e nos debates sobre o PAA e o Pnae, o GT Construção do Conhecimento Agroecológico teve papel ativo nos espaços de discussão sobre a política de Ater, e o GT Mulheres nas discussões sobre programas voltados às mulheres rurais e sobre Ater.

As informações apresentadas aqui demonstram que a estratégia adotada pelo movimento agroecológico de dar centralidade na sua agenda às ações de proposição, negociação e execução de políticas públicas teve resultados positivos.

Por outro lado, a partir do final dos anos 1990 se fortaleceu no país um pacto de economia política que privilegiou o apoio do Estado à expansão dos monocultivos destinados à exportação, projetos de mineração e outras grandes

obras, cujos impactos afetam diretamente as comunidades camponesas, e que rivalizam, nos territórios, com os projetos de desenvolvimento defendidos pelo campo agroecológico.

A partir de 2003, foram liberadas as sementes transgênicas e se expandiu o seu cultivo, o que contribuiu para o aumento exponencial do uso de agrotóxicos no Brasil. Em 2008, houve grande repercussão da notícia de que o país havia se tornado o maior consumidor de agrotóxicos do mundo. Em 2011, foi lançada a Campanha Permanente contra os Agrotóxicos e Pela Vida, envolvendo um conjunto amplo de movimentos sociais e redes. No mesmo ano, a ANA e a Rede Brasileira de Justiça Ambiental publicaram o livro *Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação em defesa da vida* (Londres, 2011). Cabe destacar a atuação da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) e a publicação do Dossiê Abrasco – um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde, divulgado desde 2012 e lançado como livro em 2015 (Carneiro *et al*., 2015). Essas ações contribuíram para colocar novamente a discussão sobre os agrotóxicos na agenda política brasileira.

O II Encontro Nacional de Agroecologia, realizado em Recife/PE em 2006, teve como debate central as disputas entre projetos antagônicos de desenvolvimento rural, um representado pela expansão do agronegócio e outro de fortalecimento da produção familiar tendo como base os princípios da agroecologia. Participaram do II ENA cerca de 1.700 pessoas, sendo 70% de agricultores e agricultoras e 50% de mulheres. Em preparação ao encontro, a ANA desenvolveu um trabalho intenso de identificação e sistematização de experiências em agroecologia em todo o país. Foi também um momento de realização de debates temáticos envolvendo organizações da ANA e gestores públicos, uma vez que estavam em curso diversas políticas públicas importantes, como destacado neste texto.

5.2 A evolução da agroecologia no meio acadêmico-científico

Os avanços no campo da pesquisa e da educação a partir de 2002 são também muito significativos. Em 2004, foi criada a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA-Agroecologia), reunindo principalmente pesquisadores, professores universitários e técnicos da extensão rural. Desde 2003, foram realizados nove congressos brasileiros de agroecologia, com apresentação de trabalhos acadêmicos, projetos de pesquisa e extensão envolvendo comunidades e grupos de professores e estudantes, e palestras e conferências, além de espaços para intercâmbio de conhecimentos.

O Marco Referencial em Agroecologia da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), lançado em 2006, foi um passo importante para a internalização da agroecologia na pesquisa agropecuária, pois abriu possibilidades para que pesquisadores de diversas unidades da empresa pudessem contar com maior apoio para a realização de suas pesquisas.

No plano internacional, destacam-se marcos importantes do reconhecimento do potencial da agroecologia para a promoção de sistemas agroalimentares sustentáveis, restauradores da biodiversidade, poupadores de recursos externos e capazes de responder aos desafios advindos das mudanças climáticas. Cabe ressaltar aqui o documento *Avaliação internacional sobre conhecimento, ciência e tecnologia agrícola para o desenvolvimento* (IAASTD, na sigla em inglês), de 2008, o informe do relator especial sobre o direito humano à alimentação, Olivier de Schutter, ao Comitê de Direitos Humanos da Assembleia Geral das Nações Unidas, publicado em dezembro de 2010, e a realização pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), em setembro de 2014, do primeiro encontro internacional sobre agroecologia e segurança alimentar e nutricional.

Esses documentos e iniciativas impulsionaram a adoção de políticas de incentivo à agroecologia no Brasil. Uma das ações mais significativas de apoio às atividades de ensino, pesquisa e extensão foi a publicação de editais de apoio a núcleos interdisciplinares de agroecologia e produção orgânica nas universidades e institutos federais. Projetos desenvolvidos entre 2007 e 2017 tiveram como resultado a constituição de mais de 115 núcleos em todo o país, envolvendo diretamente mais de 3.500 estudantes, professores e assessores técnicos nas equipes e mais de 46.500 agricultores.[12] Grande parte dos núcleos desenvolve ações em parceria com as redes locais de inovação agroecológica.

Nos últimos anos, multiplicaram-se no país cursos formais, de nível médio, superior e de pós-graduação em agroecologia, ou com ênfase em agroecologia, muitos deles direcionados aos jovens do campo.

Neste campo da pesquisa e do ensino, a ABA-Agroecologia tem se destacado como um dos principais atores da sociedade civil. Além da organização dos congressos brasileiros de agroecologia, tem papel importante na discussão das políticas públicas no âmbito acadêmico-científico.

5.3 O crescimento dos mercados, as redes estaduais e as feiras de sementes

O fortalecimento das redes de inovação agroecológica nos territórios, associado à maior conscientização de parcela expressiva da população urbana sobre a importância da alimentação saudável e dos riscos associados à presença de agrotóxicos nos alimentos, resultaram em um crescimento sem precedentes da oferta de alimentos saudáveis em diversos mercados de venda direta. O exemplo mais visível são as feiras agroecológicas e de alimentos orgânicos. O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) tem se dedicado à questão do acesso a alimentos saudáveis,

12. Os números citados foram apresentados pela Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica na plenária da Cnapo, realizada em novembro de 2016.

e identificou 639 feiras orgânicas em funcionamento em todo o país.[13] Observe-se, no entanto, que não estão identificadas muitas iniciativas de comercialização de produtos da agricultura familiar e da reforma agrária, em alguns lugares chamados de produtos "da roça" ou "coloniais", mesmo que não certificados como orgânicos, que estão espalhadas em todas as regiões do país.

Desde a constituição da ANA, organizaram-se também redes estaduais e/ou regionais de agroecologia. Muitos encontros estaduais e territoriais foram realizados nesse período.

Outra iniciativa envolvendo milhares de famílias que vem se reproduzindo em todo o país são as feiras de sementes ou de biodiversidade, que têm cumprido papel importante de promover a valorização, o resgate e a conservação dos recursos genéticos locais e adaptados aos sistemas agroecológicos de produção e de mobilizar os agricultores familiares em torno dos temas relacionados à agroecologia.

5.4 A agroecologia na pauta dos movimentos sociais

A maior atenção à agroecologia dedicada pelos movimentos sociais do campo e das florestas a partir do início dos anos 2000 tem grande importância histórica.

Muitos sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais, filiados à Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf)[14] ou à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), têm desenvolvido, em diversas regiões do país, iniciativas de promoção da agroecologia junto a suas bases com assessoria de organizações vinculadas à ANA. Embora haja trabalhos que remontam à década de 1980, é principalmente a partir dos anos 2000 que eles ganham maior escala, impulsionados inclusive pelas políticas públicas.

É notório como a agroecologia ganhou grande destaque na agenda política dos movimentos sociais que integram a Via Campesina no Brasil, como o MST,[15] o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) e o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). Diversas iniciativas de formação envolvendo a base dos movimentos foram tomadas nesse período, por exemplo, a realização das Jornadas de Agroecologia desde 2002, a constituição de centros de formação e escolas onde são desenvolvidos cursos de nível médio e superior com enfoque agroecológico, e a realização de cursos formais em parceria com universidades.

Um grande impulso para a internalização do enfoque agroecológico na Via Campesina foi a Campanha Internacional *Sementes: patrimônio dos povos a serviço*

13. Disponível em: <http://feirasorganicas.idec.org.br/>. Acesso em: 26 jan. 2017.
14. Em 2016, a Fetraf passou a se chamar Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (Contraf).
15. Para uma discussão interessante sobre a agroecologia na agenda do MST, ver Loureiro (2016).

da humanidade, que desde 2003 passou a estimular ações concretas de resgate e conservação da agrobiodiversidade nas comunidades da base social dos movimentos. Outro impulsionador foi a campanha do MMC pela produção de alimentos saudáveis e as ações públicas das mulheres da Via Campesina de denúncia dos impactos dos monocultivos sobre os territórios camponeses.

Um dos maiores saltos qualitativos do movimento agroecológico a partir do II ENA, em 2006, foi o fortalecimento das mulheres agricultoras e suas organizações, o que provocou as direções dos movimentos sociais de abrangência nacional a dedicarem maior atenção às propostas do movimento agroecológico. É o caso da influência das mulheres da Contag que passaram a pautar a agroecologia na Marcha das Margaridas. A partir de 2007, quando foi apresentado o documento *Terra, água e agroecologia*, todas as edições da Marcha das Margaridas trouxeram a agroecologia com grande ênfase nos documentos, nos atos públicos e nas agendas de negociação com o governo federal. O Grito da Terra, principal mobilização da Contag, em sua edição de 2014, teve como lema *Terra, agroecologia e soberania alimentar*, o que evidencia o fortalecimento das mobilizações das mulheres agricultoras no movimento sindical.

As Feiras da Reforma Agrária e da Agricultura Familiar, que têm sido realizadas em grandes cidades pelo movimento sindical e pelos movimentos da Via Campesina, evidenciam o crescimento e a diversificação da produção de alimentos saudáveis e artesanatos nas suas bases sociais e a importância que estes movimentos têm dado à agroecologia.

Outra evidência importante da maior atenção à agroecologia por parte dos movimentos sociais do campo e das florestas aparece na declaração final do Encontro Nacional Unitário dos Trabalhadores e Trabalhadoras e Povos do Campo, das Águas e das Florestas, realizado em 2012, que destaca:

> a agroecologia como base para a sustentabilidade e organização social e produtiva da agricultura familiar e camponesa, em oposição ao modelo do agronegócio. A agroecologia é um modo de produzir e se relacionar na agricultura, que preserva a biodiversidade, os ecossistemas e o patrimônio genético, que produz alimentos saudáveis, livres de transgênicos e agrotóxicos, que valoriza saberes e culturas dos povos do campo, das águas e das florestas e defende a vida (Declaração do Encontro Nacional Unitário dos Trabalhadores e Trabalhadoras e Povos do Campo, das Águas e das Florestas, 2012).

Embora movimentos importantes dos povos e comunidades tradicionais, como o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) e o Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS),[16] tenham participado

16. O CNS era chamado, à época do I ENA, Conselho Nacional de Seringueiros. O nome da organização foi alterado em 2009.

da ANA desde o início, no I ENA, a identificação dos povos e das comunidades tradicionais com o movimento agroecológico e seu pertencimento à ANA só avançou mais significativamente nos últimos anos.

Almeida (2009) destacou entre os principais desafios do movimento agroecológico, àquela altura, certo "desencontro da agroecologia com ela mesma" quando se refere à percepção de movimentos representativos de povos e comunidades tradicionais, como os extrativistas, indígenas, ribeirinhos, entre outros, da agroecologia como *outra bandeira de luta* ou *outra causa*. O autor compreende como desencontro porque a ciência da agroecologia se constrói justamente a partir da valorização dos modos de vida, racionalidades, práticas e conhecimentos das comunidades tradicionais.

A publicação do Decreto nº 6.040, em 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, contribuiu para maior visibilidade das identidades desses povos e comunidades, contemplando inclusive uma definição de territórios tradicionais. A partir de então, políticas públicas direcionadas a eles foram estabelecidas, e o fortalecimento das identidades contribuiu para que as mobilizações resultassem em conquistas objetivas, como a criação de reservas extrativistas, a aceleração de processos administrativos de reconhecimento de territórios tradicionais e a aprovação de leis estaduais e municipais que reconhecem o direito das comunidades aos seus territórios.

Desde então, percebe-se uma evolução positiva da participação de povos indígenas e de outros povos e comunidades tradicionais no movimento agroecológico. Um marco importante foi a presença de quinze etnias indígenas, a participação ativa de lideranças do CNS e de outros movimentos de comunidades tradicionais no III Encontro Nacional de Agroecologia (III ENA), realizado em maio de 2014, em Juazeiro da Bahia, Semiárido brasileiro (ANA, 2014).

Contudo, vale observar que, mesmo com toda a evolução do debate sobre a agroecologia nos movimentos sociais, ainda é muito incipiente a valorização de experiências concretas da base social nos grandes espaços de debate dos movimentos. É possível que as direções dos movimentos ainda não tenham se dado conta do enorme potencial político do método de organizar os debates e construir proposições a partir da sistematização das experiências concretas. Na ANA, este é um princípio orientador desde o seu início e vem demonstrando grande poder de mobilização.

5.5 A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e o fortalecimento do movimento agroecológico

A instituição da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), em agosto de 2012, é um marco histórico de grande relevância para o movimento agroecológico brasileiro. Ela é fruto dos acontecimentos históricos mencionados

neste texto: do fortalecimento das redes locais de inovação agroecológica, da ABA e da ANA; da maior atenção à agroecologia pelos movimentos sociais do campo e das florestas e das pressões que eles fizeram junto ao governo federal; do conjunto amplo de políticas e programas públicos criados, aprimorados ou ampliados nos governos Lula e Dilma, que tiveram à frente gestores públicos que conheciam as realidades da agricultura familiar, dos povos e comunidades tradicionais; e das reivindicações do movimento agroecológico.

A criação da política de agroecologia foi enfaticamente defendida pelas mulheres dos movimentos sociais do campo durante a Marcha das Margaridas em 2011, quando a presidente Dilma Rousseff assumiu publicamente o compromisso de levar à frente esta agenda.

A partir de então, a ANA desenvolveu um processo muito rico e mobilizador para construir propostas e apresentá-las ao governo federal. Foram realizados seminários regionais e nacionais e produzido um documento propositivo. Após a constituição da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), em novembro de 2012, a ANA teve papel ativo nas discussões sobre o I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), vigente de 2013 a 2015, e também na elaboração de propostas para o II Planapo (2016-2019).

Embora nem todas as propostas da ANA tenham sido contempladas, a política e o plano são considerados conquistas importantes, uma vez que representam um reconhecimento pelo Estado brasileiro, mesmo que tardio, do potencial da agroecologia para a produção de alimentos saudáveis, para a geração de trabalho e renda e para o enfrentamento dos graves problemas ambientais e sociais do país.

Os planos contemplaram um conjunto de ações com dotações orçamentárias previstas em lei, aprimorando e buscando integrar políticas importantes como as de Ater, apoio aos núcleos de agroecologia, conservação das sementes crioulas, mercados institucionais, promoção dos produtos da sociobiodiversidade, apoio às redes de agroecologia em territórios, registro de produtos fitossanitários para produção orgânica, entre outros. A Pnapo contribui, portanto, para democratizar o acesso de mais agricultores e agricultoras aos conhecimentos e práticas gerados nas redes locais de inovação agroecológica, bem como apoia iniciativas de comercialização da produção.

O governo federal, no entanto, não levou à frente propostas importantes que fazem parte da Pnapo, por exemplo, o Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos (Pronara), aprovado pela Cnapo.

O processo que levou à instituição da Pnapo e à criação da Cnapo contribuiu para fortalecer a ANA como um ator político capaz de construir propostas de consenso em um conjunto bastante amplo de movimentos sociais e organizações

da sociedade civil e de ser voz ativa e respeitada nos espaços de interlocução e negociação com o governo federal.

5.6 Diálogos, convergências e o III Encontro Nacional de Agroecologia: a construção das experiências em agroecologia, as disputas e conflitos nos territórios

Como já destacado neste capítulo, os caminhos do movimento agroecológico desde os anos 1980 tiveram como resultados a construção e o fortalecimento de redes locais de inovação agroecológica. Estas redes atuam em territórios distintos, e cada uma delas enfrenta no dia a dia disputas com projetos de desenvolvimento que rivalizam com a perspectiva de fortalecimento da agricultura familiar, camponesa e dos povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais. Embora muitas experiências tenham sido construídas ao longo dos últimos 20 ou 30 anos, algumas envolvendo milhares de famílias nos processos de experimentação, elas permanecem pouco visíveis para a grande maioria da população e para os governos. O agronegócio e grandes projetos de mineração que se expandem nos territórios procuram se associar às noções de progresso e desenvolvimento, esforçando-se para ocultar os impactos negativos e para invisibilizar ou desqualificar a agricultura familiar e as experiências em agroecologia em curso nos territórios, gerando portanto bloqueios de natureza política para o fortalecimento do movimento agroecológico.

A partir desta percepção, as organizações do campo agroecológico dedicaram grande atenção, no período recente, ao aprofundamento de leituras compartilhadas sobre conflitos e projetos em disputa nos territórios e a iniciativas de sistematização e divulgação das evidências da importância da agroecologia para que a agricultura familiar possa cumprir funções positivas para o conjunto da sociedade.

Desde 2011, quando foi realizado o Encontro Nacional de Diálogos e Convergências: Agroecologia, Saúde e Justiça Ambiental, Soberania Alimentar, Economia Solidária e Feminismo, em Salvador, Bahia, vêm sendo tecidas alianças políticas importantes entre redes da sociedade civil que trabalham em temas relacionados à agroecologia. Este processo vem se desenvolvendo a partir de oficinas territoriais, caravanas agroecológicas e culturais, atividades coletivas que procuram compreender a construção da agroecologia nos territórios, seus impactos positivos, e que trazem à luz conflitos que ameaçam ou limitam a expansão da agroecologia (incluindo disputas por terra, mineração, expansão do agronegócio e do uso de agrotóxicos, construção de grandes obras, especulação imobiliária). Nessas atividades, busca-se fazer uma leitura crítica do papel do Estado e das orientações das políticas públicas, e desenvolver iniciativas de comunicação com a população urbana.

Esta abordagem contextualizada das redes locais de inovação agroecológica foi a base para a preparação do III ENA, realizado em 2014, que se orientou pelo enfoque territorial e pela pergunta: Por que interessa à sociedade apoiar a agroecologia? E teve como lema *Cuidar da Terra, alimentar a saúde, cultivar o futuro*.[17]

Durante um ano, de maio de 2013 até o III ENA, foram realizadas treze caravanas agroecológicas e culturais em territórios[18] de todas as regiões do país. No evento, houve sessões simultâneas para debater *a construção e as disputas da agroecologia nos territórios*, com base na experiência acumulada nas caravanas. Houve também debates sobre temas que mobilizam a construção de experiências agroecológicas no país: reforma agrária e reconhecimento dos territórios dos povos e comunidades tradicionais; abastecimento e construção social de mercados; agricultura urbana; comunicação; conflitos e injustiças ambientais; construção do conhecimento agroecológico: interação entre Ater, pesquisa e ensino; educação do campo; normas sanitárias; plantas medicinais; financiamento; saúde e agrotóxicos; sociobiodiversidade; acesso à água e sua gestão; sementes e agrobiodiversidade.

Participaram do III ENA 2.100 pessoas, sendo 70% agricultores e agricultoras, 50% mulheres; o evento contou com expressiva participação de jovens (ANA, 2014). Durante o III ENA foi criado o Coletivo Nacional de Agricultura Urbana (Cnau), que organizou, em 2015, no Rio de Janeiro, o I Encontro Nacional de Agricultura Urbana. Em outubro de 2016, também como desdobramento da Plenária de Juventudes realizada durante o III ENA, aconteceu em Recife/PE o encontro nacional *Diálogos sobre Juventudes e Agroecologia*, quando foi criado o GT Juventudes da ANA.

---

17. A comissão organizadora do III ENA foi composta pelos seguintes movimentos, redes e organizações: Alternativas para a Pequena Agricultura no Tocantins (APA-TO); Articulação Capixaba de Agroecologia (ACA); Articulação de Agroecologia da Bahia (AABA); Articulação de Agroecologia do Rio de Janeiro (AARJ); Articulação Mineira de Agroecologia (AMA); Articulação Paulista de Agroecologia (APA); Articulação Semiárido Brasileiro (ASA); Agricultura Familiar e Agroecologia; Associação Agroecológica Tijupá (AS-PTA); Associação Brasileira de Agroecologia (ABA); Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco); Centro Agroecológico Sabiá; Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições Não Governamentais Alternativas (Caatinga); Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata-MG (CTA); Comissão Pastoral da Terra (CPT); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS); Coordenação de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq); Fase Solidariedade e Educação, Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf); Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES); Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN); Grupo de Intercâmbio de Agricultura Sustentável (GIAS-MT); Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA); Marcha Mundial das Mulheres (MMM); Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE); Movimento de Mulheres Camponesas (MMC); Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); MST; Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB); Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre (Pesacre); Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA); Rede Cerrado, Rede Ecovida de Agroecologia; Rede de Grupos de Agroecologia (Rega); Rede Juçara; Serviço de Assessoria às Organizações Populares (Sasop); Terra de Direitos; União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes).

18. Zona da mata, norte de Minas e Vale do Jequitinhonha (Minas Gerais); Bico do Papagaio (Tocantins); Chapada do Apodi (Rio Grande do Norte e Ceará); Santarém e Belterra (Pará); região Sul (Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina); região Mogiana-Sorocabana (São Paulo); sudoeste de Mato Grosso; Metropolitana do Rio de Janeiro; sertão do Araripe (Pernambuco); Território do Sisal (Bahia); Vales do Curu e Aracatiaçu (Ceará) e Sergipe.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória do movimento agroecológico é parte da história das mobilizações de movimentos populares que enfrentaram tendências históricas de marginalização e precarização das condições de vida dos trabalhadores e das trabalhadoras rurais.

Como vimos, estas mobilizações resultaram em conquistas muito importantes para a garantia de direitos dos agricultores familiares e dos povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais. Muitos deles se envolveram diretamente nas redes locais de inovação agroecológica e demonstram o grande potencial da agroecologia para a construção de um projeto de desenvolvimento alternativo aos padrões predatórios hoje dominantes de ocupação dos territórios.

Embora reformas estruturais reivindicadas pelos movimentos sociais não tenham sido realizadas e as instituições do Estado tenham permanecido orientadas pelo paradigma da Revolução Verde, a partir dos anos 2000, conforme descrito neste capítulo, assistiu-se a construção e ampliação sem precedentes de políticas públicas voltadas a estas populações historicamente marginalizadas. Em volume de recursos, são marginais e representam muito pouco, se comparado com as prioridades da destinação do orçamento público.

Atualmente, em um contexto de crise econômica e ambiental que se agrava em todo o mundo, setores políticos e econômicos identificados com uma agenda neoliberal, com pouco diálogo com os movimentos sociais, ameaçam desconstruir parte das políticas públicas instituídas no período recente que são garantidoras de direitos para as parcelas mais empobrecidas da população. Anunciam-se medidas de redução do Estado e cortes orçamentários em áreas que desenvolvem políticas importantes para estas populações, incluídos aí os agricultores familiares, beneficiários da reforma agrária, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, e também a população urbana de renda mais baixa beneficiária das políticas de distribuição de renda e de promoção da segurança alimentar e nutricional. Este contexto coloca o movimento agroecológico frente a grandes desafios políticos.

Em que pese o fortalecimento das redes, se tomarmos o conjunto dos agricultores e das agricultoras do Brasil, ainda é pouco expressivo o número de pessoas desenvolvendo processos de experimentação nas comunidades com base nos princípios da agroecologia, o que coloca para o movimento agroecológico o desafio de construir estratégias e instrumentos criativos para a ampliação do público das redes locais de inovação agroecológica já existentes e para que outras redes possam surgir em territórios onde hoje não estão presentes. É fundamental nesse processo a reflexão sobre a participação de jovens nas redes locais e o desenvolvimento de iniciativas capazes de atrair a juventude.

As experiências desenvolvidas ao longo destes anos evidenciam que, além de representar uma trajetória importante de construção coletiva de políticas públicas no Brasil, a agroecologia é capaz de dar respostas a muitos desafios com os quais a sociedade se confronta: a produção de alimentos saudáveis que não dependam do uso intensivo de combustíveis fósseis e insumos sintéticos, a conservação dos solos, das águas e da biodiversidade, a superação da pobreza e a geração de trabalho digno e renda satisfatória no campo e nas florestas, a valorização dos conhecimentos das populações tradicionais, a adaptação às mudanças climáticas globais, entre outros.[19]

Para enfrentar os enormes desafios que se colocam, é necessário desenvolver estratégias que possibilitem ao movimento agroecológico comunicar, para setores cada vez mais amplos, por que interessa à sociedade apoiar a agroecologia.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. G. Construção e desafios do campo agroecológico brasileiro. *In:* PETERSEN, P. (Org.). **Agricultura familiar camponesa na construção do futuro**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009. p. 67-83. 168 p.

ANA – ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. Anais do III ENA: cuidar da terra, alimentar a saúde e cultivar o futuro. Rio de Janeiro: ANA, 2014. 232 p.

ANA – ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA; FASE – FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL. **Caderno pedagógico**: agroecologia, desenvolvimento territorial e políticas públicas. Rio de Janeiro: ANA; Fase, 2014. 96 p.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. *In:* GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 53-81. 624 p.

BETTO, F. **O que é comunidade eclesial de base**: primeiros passos. São Paulo: Abril Cultural; Brasiliense, 1985.

CARNEIRO, F. F. *et al*. (Orgs.). **Dossiê Abrasco**: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

19 Um conjunto significativo de sistematizações de experiências em agroecologia pode ser encontrado na Revista Agriculturas: experiências em agroecologia, editada pela AS-PTA desde 2004. No período recente, a ANA tem dedicado esforços para sistematizar e divulgar os resultados positivos de experiências que aplicam, na prática, os princípios da agroecologia. Neste sentido, vale citar a publicação pela ANA, em 2017, do livro *Olhares agroecológicos: análise econômico-ecológica de agroecossistemas em sete territórios brasileiros*.

DUQUE, G. Água para o desenvolvimento rural: a ASA e os programas P1MC e P1+2 – desafios da participação sociedade civil – governo. *In:* GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 201-216. 624 p.

ENCONTRO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. **Anais...** Rio de Janeiro: AS-PTA, 2003. 256 p.

ENCONTRO UNITÁRIO DOS TRABALHADORES, TRABALHADORAS E POVOS DO CAMPO, DAS ÁGUAS E DAS FLORESTAS. **Declaração do Encontro**. Brasília, 2012. Disponível em: <https://encontrounitario.wordpress.com/>. Acesso em: 11 jul. 2017.

GRISA, C.; PORTO, S. I. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. *In:* GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 155-180. 624 p.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *In:* GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 19-52.

KRAUSER, R. R. PAA: entre dilemas e desafios. *In:* ARAÚJO, M. M. *et al*. **Comissão de direitos humanos e minorias**. Agricultura familiar e o direito humano à alimentação – conquistas e desafios. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 117-128. 166 p.

LONDRES. F. **Agrotóxicos no Brasil**: um guia para ação em defesa da vida. Rio de Janeiro: Articulação Nacional de Agroecologia; Rede Brasileira de Justiça Ambiental, 2011. 190 p.

_____. **As sementes da paixão e as políticas de distribuição de sementes na Paraíba**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2014. 83 p.

LOUREIRO, I. Agronegócio, resistência e pragmatismo: as transformações do MST. *In:* SINGER, A.; LOUREIRO, I. (Orgs.). **As contradições do Lulismo**: a que ponto chegamos. São Paulo: Biotempo, 2016. p. 123-156. 282 p.

MARTINS, G. Território litoral norte do Rio Grande do Sul. *In:* MARTINS, G.; PETERSEN, P. (Orgs.). **Olhares agroecológicos**: análise econômico-ecológica de agroecossistemas em sete territórios brasileiros. Rio de Janeiro: ANA, 2017. p. 17-36. 186 p.

NIEDERLE, P. A.; ALMEIDA, L. A nova arquitetura dos mercados para produtos orgânicos: o debate da convencionalização. *In:* NIEDERLE, P. A.; ALMEIDA, L.;

VEZZANI, F. M. (Orgs.). **Agroecologia**: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: Kairós, 2013. p. 23-67.

PACHECO, M. E. A questão de gênero no desenvolvimento agroecológico. *In:* ENCONTRO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. 2003, Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: AS-PTA, 2003.

PADULA, J. *et al*. Os caminhos da agroecologia no Brasil. *In:* GOMES, J. C. A.; ASSIS, W. S. (Eds). **Agroecologia**: princípios e reflexões conceituais. Brasília: Embrapa, 2013. p. 37-72. 245 p.

PETERSEN, P.; ALMEIDA, S. G. **Rincões transformadores**: trajetória e desafios do movimento agroecológico brasileiro – uma perspectiva a partir da Rede PTA (versão provisória). Rio de Janeiro: AS-PTA, 2006. 54 p.

PETERSEN, P.; SILVEIRA, L. Construção do conhecimento agroecológico: reflexões a partir da experiência da AS-PTA no agreste da Paraíba. *In:* SILVEIRA, L.; PETERSEN, P.; SABOURIN, E. (Orgs.). **Agricultura familiar e agroecologia no semiárido**: avanços a partir do agreste da Paraíba. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2002.

RIBEIRO, E. M. *et al*. Da fraqueza à força: produção de autoconsumo e uso de programas públicos por agricultores do jequitinhonha mineiro. **Agriculturas: experiências em Agroecologia**, v. 11, n. 2, p. 6-11, jul. 2014.

ROBIN, M. M. **Las cosechas del futuro**: como la agroecologia puede alimentar el mundo. Barcelona: Ediciones Peninsula, 2013. 399 p.

SOARES, F. V. *et al*. **Structured demand and small holder farmers in Brazil**: the case of PAA and Pnae. Brasília: WFP Centre of Excellence against Hunger and International Policy Centre for Inclusive Growth, 2013. 36 p.

ZANELLI, F. V. *et al*. Intercâmbios agroecológicos: aprendizado coletivo. **Agricultura orgânica e agroecologia**, Belo Horizonte, v. 36, n. 287, p. 104-113, 2015.

Parte 2

Construção, gestão e execução

CAPÍTULO 3

A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA: UM OLHAR SOBRE A GESTÃO DO PRIMEIRO PLANO NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA[1]

Cássio Murilo Moreira Trovatto[2]
Valter Bianchini[3]
Cláudia de Souza[4]
Jean Pierre Medaets[5]
Onaur Ruano[6]

1 INTRODUÇÃO

A instituição da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) marca não só uma conquista do movimento agroecológico e orgânico como também o compromisso do governo federal com a ampliação e a efetivação de ações para orientar o desenvolvimento rural sustentável. As múltiplas e crescentes preocupações das organizações sociais do campo, das águas e das florestas, bem como da sociedade em geral, a respeito da necessidade da produção de alimentos sadios com base nos princípios da agroecologia impulsionaram o desenvolvimento dessa política.

A rica biodiversidade dos sistemas de produção, a pluriatividade, além das formas de organização e acesso a mercados próprios, relacionados aos fatores socioeconômicos, ambientais e culturais com capacidade de garantir, em grande medida, a segurança alimentar e nutricional de nossa população, são características marcantes da agricultura em bases agroecológicas.

1. Os autores agradecem a todas as pessoas do governo federal e da sociedade civil pelo protagonismo no processo de diálogo para a institucionalização da Pnapo e do Planapo, e, em especial, à contribuição singular e fundamental do amigo Jörg Zimmermann (*in memorian*). Parte deste texto é uma atualização do artigo Bianchini e Medaets ([s.d.]), disponível em: <https://goo.gl/Wp7fTH>.

2. Consultor em agroecologia e desenvolvimento rural.

3. Consultor da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e engenheiro agrônomo no Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater).

4. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília (UnB), e consultora em agroecologia, meio ambiente e desenvolvimento rural.

5. Professor adjunto de ciências sociais aplicadas e agronegócio da Faculdade de Agronomia e Veterinária da UnB.

6. Consultor em políticas públicas para a agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional.

Nas últimas décadas, houve importantes avanços no campo do conhecimento agroecológico e orgânico, integrando os saberes tradicionais dos agricultores assentados pela reforma agrária e dos povos e comunidades tradicionais com o conhecimento científico. Tais avanços refletiram-se nas diversas iniciativas de políticas públicas em setores do ensino superior e profissionalizante. Constata-se o fato pelo direcionamento das pesquisas, pelos métodos e metodologias da extensão rural, bem como pela ampliação das técnicas e tecnologias de suporte à transição agroecológica. Entretanto, percebe-se ainda a existência de muitos desafios para que as fragilidades diminuam e haja a garantia da sustentabilidade desses sistemas de produção (Brasil, 2013b).

O Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) 2013-2015, coordenado pela Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo), foi elaborado em parceria com a sociedade civil e suas representações na Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo). Sua missão é cumprir o estabelecido no inciso I do art. 9º do Decreto nº 7.794/2012, que institui a Pnapo (Brasil, 2012a). O Planapo busca implementar programas e ações indutoras da transição agroecológica da produção orgânica de base agroecológica. Ele visa possibilitar à população a melhoria de qualidade de vida por meio da ampliação da oferta e do consumo de alimentos saudáveis, assim como de ações que visem consolidar o manejo sustentável dos recursos naturais (Brasil, 2013b).

As ações articuladas em dez ministérios parceiros no plano compuseram um conjunto de 125 iniciativas, distribuídas em quatorze metas e organizadas a partir de quatro eixos estratégicos. Durante o processo de construção do Planapo, buscou-se o seu alinhamento com as metas, os objetivos e as iniciativas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) do governo federal no período 2012 a 2015, pretendendo-se alcançar as melhores condições para a sua execução.

O objetivo geral deste capítulo é não somente tecer considerações sobre a idealização da Pnapo, mas também sobre a implementação e o primeiro Planapo, durante o período 2012 a 2015. Ademais, procura-se apresentar alguns tópicos de debate sobre os principais processos e diálogos intersetoriais do governo federal e destes com a sociedade civil organizada. Por fim, far-se-ão algumas considerações, procurando contribuir com as ações futuras da Pnapo.

Os procedimentos metodológicos para a elaboração do trabalho consistiram em levantamento, análise e sistematização de dados secundários, além de referencial teórico sobre a agroecologia nas políticas públicas. Os principais dados secundários utilizados referem-se às informações analisadas, sistematizadas e obtidas em relatórios da Secretaria Executiva da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, em Brasília. O período pesquisado é relativo aos anos de 2012 a 2015.

Para estruturar o texto, apresentar-se-ão a retrospectiva e a história do movimento agroecológico e de seus principais atores. Na sequência do estudo, apresentam-se o processo e a síntese da elaboração de uma política pública para a agroecologia e a regulamentação da produção orgânica no Brasil. Abordam-se também as relações da Pnapo com outras políticas e os instrumentos que a operacionalizam, inclusive o PPA e a gestão do plano. O recorte do capítulo se dá a partir do período que compreende a elaboração da Pnapo, em 2012, considerada como uma das primeiras políticas nacionais a incorporar o enfoque agroecológico.

2 RETROSPECTIVA E CONTEXTO HISTÓRICO

Desde os primórdios da civilização, das primeiras revoluções agrícolas até as dos tempos modernos, ao longo de 10 mil anos, a agricultura sempre foi a principal forma de relação do ser humano com a natureza, apresentando, no tempo e no espaço, diferentes intensidades de impacto no meio ambiente (Mazoyer e Roudart, 2010).

A partir do século XVI, a Europa foi palco da Primeira Revolução Agrícola dos tempos modernos, integrando lavoura e pecuária e introduzindo um rico sistema de rotações, com gramíneas, leguminosas e plantas com tubérculos. Usavam-se novos equipamentos de tração animal em todo o ciclo de cultura, minimizando o pousio. A Primeira Revolução Agrícola levou ao crescimento da produção e da produtividade do trabalho agrícola, com um aumento significativo na disponibilidade alimentar e no excedente agrícola comercializável em todos os países onde foi implantada (Mazoyer e Roudart, 2010).

A "Primeira Revolução Agrícola" forneceu as bases técnicas e científicas para a agricultura, que, no século XX, deu origem à agricultura biodinâmica, à agricultura orgânica (Howard, Inglaterra, 1925-1930), à agricultura biológica (Müller, Suíça, 1930) e à agricultura natural (Okada, Japão, 1935). Todas essas agriculturas são ecológicas e se fundamentam nos princípios da agroecologia.

A passagem da agricultura tradicional para a agricultura intensiva em insumos, mais conhecida como agricultura moderna ou convencional, foi chamada de Segunda Revolução Agrícola dos tempos modernos. Essa mudança significou a crescente dependência da agricultura em relação à indústria, bem como a relativa homogeneização das agriculturas mundiais e as fortes agressões ao meio ambiente.

O processo de modernização agrícola[7] iniciado ainda no final do século XIX, com os avanços da energia a vapor, da mecânica, da genética vegetal e dos descobrimentos da química agrícola, tem continuidade em âmbito mundial nos

7. A expressão "modernização da agricultura brasileira" possui diferentes significados. Neste texto, define-se o processo de modernização da agricultura como a utilização no país de um processo que se denominou internacionalmente "Revolução Verde", com a utilização de uma tecnologia baseada no uso de sementes de alta produtividade, agroquímicos e motomecanização.

setores agrícolas capitalizados. Tida como segunda revolução, foi apoiada por um conjunto de incentivos de políticas agrícolas nos Estados Unidos e na Europa, e daí para os países em desenvolvimento, ficando conhecida internacionalmente por "Revolução Verde".

Com o final da Segunda Guerra Mundial e o advento da Era Nuclear, os temas "ambiental e social" se internacionalizaram. Houve o início de uma maior reflexão da sociedade sobre a depredação desmedida da natureza pelos avanços da agricultura, da indústria e do consumo crescente de alguns recursos naturais não renováveis. Em 1960, Rachel Carson faz uma crítica à modernização da agricultura em seu livro *Primavera silenciosa*, no qual critica o modelo de desenvolvimento dominante e os seus impactos em relação ao meio ambiente (Carson, 1969).

Em 1968, um grupo de cientistas, humanistas e industriais cria o Clube de Roma e publica os *Limites do crescimento*. Tal publicação apregoa o crescimento zero como forma de interromper as disparidades ambientais geradas pelo padrão de desenvolvimento iniciado ainda no século XIX, com o advento da Revolução Industrial, que, em relação à agricultura, foi intensificada após a Segunda Guerra Mundial, com a consolidação dos princípios da Revolução Verde (Meadows, 1972).

Em 1972, em Estocolmo, a Organização das Nações Unidas (ONU) promove a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e os Direitos Humanos (Cnumad). Depois dela, os grupos ligados às questões ambientais começam a empregar o termo ecodesenvolvimento para ressaltar a relação entre meio ambiente e desenvolvimento das zonas rurais nos países em desenvolvimento (Alvarez e Mota, 2010).

Na mesma época, Ignacy Sachs destaca o crescimento com qualidade social e ambiental e propõe cinco dimensões para o ecodesenvolvimento, integrando as dimensões de sustentabilidade social, econômica e ecológica como forma de saída do duplo nó da pobreza e da destruição do meio ambiente com crescimento econômico sustentável (Sachs, 1993).

No Brasil e nos principais países da América Latina, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, os programas de desenvolvimento em áreas rurais, promovidos pelo Banco Mundial, passaram a tratar de temas como a inclusão social e o manejo dos solos e da água como respostas às consequências sociais e ambientais do processo de modernização da agricultura. As políticas públicas passaram a incluir práticas como o manejo integrado dos solos e das águas, além de enfatizar as preocupações com a inclusão social dos pequenos agricultores.

Novas leis sobre o uso dos agrotóxicos e sobre o manejo dos solos e das águas são aprovadas. Iniciam-se os movimentos em defesa da agricultura alternativa e/ou das agriculturas ecológicas.

Nesse período, diversos pesquisadores[8] apresentaram contestações relativas ao modelo de agricultura vigente. O movimento para uma agricultura alternativa ganha força com a realização de quatro Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa (Ebaa), que apresentavam críticas ao modelo tecnológico convencional, à degradação ambiental e às condições sociais de produção. Surgem também, no mesmo período, as primeiras organizações não governamentais (ONGs) envolvidas com o tema.

Na década de 1970, ocorre a criação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e a implantação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), um novo sindicalismo implantado. Discutiam-se, de maneira crítica, as transformações ocorridas no campo e uma proposta para uma agricultura alternativa à Revolução Verde. Em 1983, a criação do Projeto Tecnologias Alternativas-Fase (PTA-Fase) e, nos anos seguintes, outras ONGs se multiplicaram no campo, atuando em todas as regiões do país. O surgimento dos Centros de Tecnologia Alternativa (CTAs) e da Assessoria de Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA) reforçaram o movimento (Moura, 2016).

Os princípios da agroecologia como ciência são firmados; a agricultura agroecológica substitui a expressão agricultura alternativa, que recebia críticas por não ter uma definição muito precisa. Em 1989, o Consórcio Latino-Americano de Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável (Clades) foi criado. No final dos anos 1990, surgiram a Rede Ecovida de Agroecologia e a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), e, iniciando-se no Brasil, a partir dos anos 2000, os Encontros Nacionais de Agroecologia (ENAs). Criou-se, então, a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA).[9] Os Congressos Brasileiros de Agroecologia (CBAs), promovidos por instituições de ensino, pesquisa e extensão rural, são realizados a partir de 2003. Em 2004, criou-se a Associação Brasileira de Agroecologia – ABA[10] (Moura, 2016).

A agroecologia oferece bases conceituais para a construção e o monitoramento participativo de um conjunto de ações. A agroecologia, reunindo e organizando contribuições de diversas ciências naturais, sociais e econômicas, passa a oferecer elementos para análise e proposições técnicas e científicas, buscando alternativas para ampliar a sustentabilidade da agricultura em suas diferentes funções no meio rural. Incorpora conhecimentos já gerados dentro de uma lógica integradora e mais abrangente que aquela apresentada pelas disciplinas isoladas (Embrapa, 2006).

8. Entre outros, Adilson Paschoal, Ana Maria Primavesi, Luis Carlos Pinheiro Machado e José Lutzemberger.

9. Espaço de articulação entre redes e organizações voltadas para a promoção da agroecologia.

10. Reúne profissionais e estudantes de diversas áreas do conhecimento com o objetivo de realizar e apoiar ações dedicadas à construção do conhecimento agroecológico em eventos e publicações que mantenham um diálogo constante com a academia e com a sociedade em geral.

O aparato legal brasileiro relacionado ao tema estrutura-se mediante as seguintes legislações: Código Florestal (Decreto Federal nº 23.793) e Código de Águas (Decreto Federal nº 24.643), ambos de 1934; Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964); Novo Código Florestal (Lei nº 4.771/1965) – o Código Florestal foi alterado posteriormente pela Lei Federal nº 12.651/2012; Lei Federal nº 6.938/1985, que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA); Lei Federal nº 7.347/1985, que passa a disciplinar a ação civil pública como instrumento de defesa do meio ambiente; e a Constituição de 1988 dedica um capítulo específico ao meio ambiente. Em relação à proteção dos solos e das águas, a partir dos anos 1980, um conjunto de leis é criado nos três níveis de governo.

Os agrotóxicos, no Brasil, que, até aquele momento, eram regulados por portarias ministeriais, passaram a ser disciplinados pela Lei Federal nº 7.802/1989, regulamentada pelo Decreto Federal nº 4.074/2002, o que representou um avanço no controle desses insumos. Leis de conservação dos solos e das águas e do uso dos agrotóxicos são criadas em diversas Unidades da Federação (UFs).

Em 1987, uma comissão instituída pela ONU realiza um levantamento dos principais problemas ambientais e sugere estratégias para se preservar o meio ambiente. O documento ficou conhecido como Relatório Brundtland, em referência à primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brudtland, que presidiu a comissão (Brundtland, 1987). O debate cunhou a expressão que é empregada até os dias de hoje: "desenvolvimento sustentável", em substituição ao termo ecodesenvolvimento. Essa expressão tem sido definida como aquela que satisfaz equitativamente as necessidades das gerações atuais, sem limitar o potencial para as necessidades das gerações futuras. Adicionalmente, as sugestões e as conclusões apresentadas naquele documento deram origem aos princípios da Agenda 21 e à convocação da Cnumad (Alvarez e Mota, 2010).

A Cnumad, também conhecida como Rio-92, mostrou avanços significativos, entre os quais se destacam: a internalização da Agenda 21, a Carta da Terra, a deflagração da Convenção da Biodiversidade, a Convenção das Mudanças Climáticas e a Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, todas com críticas e propostas de mudança ao modelo de desenvolvimento predominante na agricultura. Em 1997, no Japão (Quioto), teve lugar a Conferência do Clima das Nações Unidas. Em 2002, realizou-se, na África do Sul, a Conferência Rio+10, que analisou os pequenos avanços ocorridos durante a década sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável.

O crescimento do debate sobre o tema "desenvolvimento sustentável" em nível global refletiu-se nas relações entre países, nas regras do comércio mundial de bens e serviços, na produção teórico-científica, na atitude dos governos locais, na institucionalização e no avanço de legislações específicas para o planejamento

e a implementação de políticas ambientais, no avanço do setor produtivo, entre eles o agrícola.

Na agricultura, movimentos como o da agricultura alternativa, da agricultura orgânica, da agricultura sustentável e da multifuncionalidade da agricultura começam a ser elaborados com base nos princípios da agroecologia como ciência.

No campo institucional recente no Brasil, a agroecologia é reconhecida em diversas frentes de apoio público: a partir dos anos 2000, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) pelo governo brasileiro, passa a ter entre suas diretrizes o apoio ao desenvolvimento rural sustentável e solidário; em 2003, após um amplo processo de diálogo com a sociedade civil, a temática da agroecologia foi incorporada nos princípios, nas diretrizes e nos objetivos da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Pnater (Lei nº 12.188/2010); o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) passou a ter linhas especiais de crédito para a agroecologia e a produção orgânica – no Plano Safra 2002/2003, foi criado o Pronaf floresta e no Plano Safra 2005/2006, foi criada a linha do Pronaf Agroecologia. Com essas linhas, o Pronaf passou a financiar a agroecologia em toda a sua complexidade. Em 2006, foi sancionada a Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326), que integra novos conceitos e diretrizes ao esforço do desenvolvimento rural. Também a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) apresentou um documento de referência da pesquisa em agroecologia (Bianchini, 2015).

A regulamentação da produção de orgânicos teve avanços significativos a partir da publicação da Lei Federal nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003 (Brasil, 2003a), e do Decreto Federal nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007. Esse aparato legal estabeleceu mecanismos de controle necessários para assegurar ao consumidor a qualidade do produto orgânico. Ele prevê mecanismos de controle para garantia da qualidade orgânica, o que tem dado destaque ao Brasil no cenário internacional, ao reconhecer-se a importância dos sistemas de controle participativo, com controle social, além da certificação por auditoria externa, como mecanismos de controle.

3 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA A AGROECOLOGIA

A Conferência Rio+20, ocorrida no Brasil em 2012, reconheceu, entre outros, o desafio com relação à necessidade de uma transição para padrões sustentáveis de produção e consumo. A agroecologia e a produção orgânica foram amplamente discutidas durante a conferência, não apenas mediante a liderança do Ministério do Meio Ambiente (MMA), na parte governamental, mas também pela sociedade civil organizada. Diferentes seminários e fóruns abordaram a importância do tema e do desenvolvimento de uma política nacional durante essa conferência (Brasil, [s.d.]).

Até 2011, políticas e leis para a agricultura familiar e para os povos e as comunidades tradicionais foram instituídas, mas a produção de base agroecológica ainda não tinha uma política que a respaldasse, mesmo tendo sido amplamente demandada por fóruns e segmentos diferentes, principalmente pela sociedade organizada, por meio da ANA, pela ABA e pelas Comissões da Produção Orgânica (CPOrgs). A pauta da IV Marcha das Margaridas,[11] em 2011, reivindicou que se desse maior importância ao desenvolvimento de um plano nacional para apoiar ações no campo da agroecologia, conforme as experiências bem-sucedidas que foram desenvolvidas pelos trabalhadores rurais e pelas instituições não governamentais e de pesquisa, que já o requeriam há pelo menos trinta anos (ANA, 2011). Essa demanda apresentada pela IV Marcha das Margaridas foi atendida pelo governo brasileiro, e a resposta se deu da seguinte forma:

> Demanda/Proposta 1811: criar grupo permanente de estudos e pesquisas, com a participação de representantes da sociedade civil, para discutir o modelo agrícola, na perspectiva de promover a mudança da matriz de alto insumo energético (fertilizantes, agrotóxicos) e de simplificação ecológica, para a matriz de baixo insumo energético e de diversidade ecológica, bem como apoiar fontes alternativas de energia, como energia solar e eólica (ANA, 2011).

Essa resposta à demanda da Marcha das Margaridas de 2011 foi de responsabilidade do MMA, que passou a liderar o grupo permanente de estudos e pesquisas. O ministério convidou os ministérios do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e a Embrapa para iniciar a sua composição. Ao longo de 2011, outros órgãos foram incorporados ao grupo; a sociedade civil, liderada pela ANA, foi convidada diversas vezes para fazer parte da discussão de elaboração da proposta de política (Canavesi, Moura e Souza, 2016).

A partir de outubro de 2011, a proposta passou pela discussão ampla da sociedade civil em cinco seminários, que ocorreram nas cinco regiões do país,[12] nas reuniões das CPOrgs e num seminário nacional, conforme figura 1. Os participantes desses eventos puderam contribuir com a revisão da proposta de política encaminhada à Casa Civil da Presidência da República. Em 20 de agosto de 2012, a Pnapo foi instituída pela presidente da República, Dilma Roussef, por meio do

11. Grandes movimentos sociais no Brasil, tais como a "Marcha das Margaridas" e "O Grito da Terra Brasil" se articulam para fazer os seus encontros nacionais e apresentar de forma articulada uma pauta de reivindicações ao governo federal. Isso significa demandar uma agenda de trabalho para os órgãos federais, que buscam respondê-la por uma prática de diálogo social, confirmando ou reafirmando compromissos e justificando a não realização de outros assumidos anteriormente. As demandas são apresentadas pelos movimentos sociais com antecedência aos encontros e às mobilizações para que sirvam de subsídio.

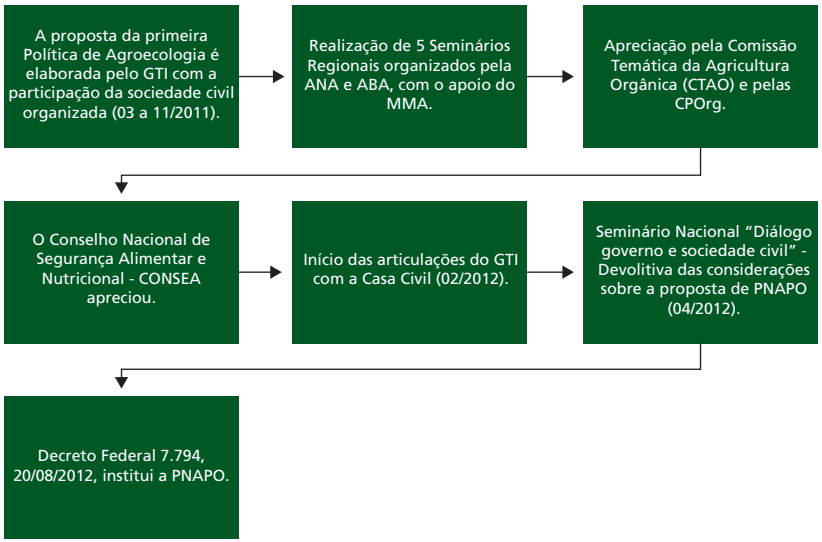
12. Os seminários regionais ocorreram nas regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sul, Sudeste e Norte do Brasil. Esses eventos foram organizados pela Articulação Nacional de Agroecologia e Associação Brasileira de Agroecologia com o apoio do MMA e a participação dos representantes do governo representantes do GTI.

Decreto Federal nº 7.794. Esse decreto é considerado um dos instrumentos que possui uma das mais amplas participações em sua elaboração.

O objetivo da Pnapo demonstra o compromisso do governo federal da seguinte forma:

> Integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutores da transição agroecológica, da produção orgânica e de base agroecológica, como contribuição para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis (Brasil, 2012a, p. 1).

FIGURA 1
Processo sintético de elaboração da Pnapo



Fonte: Souza (2015a).

Nos espaços de diálogo das organizações sociais do campo, dois grandes movimentos nacionais foram importantes para a construção da Pnapo: no campo da agroecologia, os debates foram conduzidos pela ANA, pela ABA e pela Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA); e no campo da produção orgânica, o diálogo ocorreu por meio da rede de Comissões da Produção Orgânica das Unidades da Federação e pela Câmara Temática de Agricultura Orgânica (Ctao), do Mapa. Um papel fundamental foi desempenhado pelos movimentos sociais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf) e a Via Campesina. Outros fóruns importantes também contribuíram para a construção coletiva da Pnapo e do Planapo: *i*) o Conselho Nacional de Desenvolvimento

Rural Sustentável (Condraf); *ii*) o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea); e *iii*) o Fórum Permanente de Agroecologia da Embrapa (Canavesi, Moura e Souza, 2016).

A Pnapo e o Planapo foram considerados pelo governo brasileiro, bem como relatados no V Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica, como fundamentais para o alcance da meta 7, que diz respeito ao ganho de escalas e ao aumento da taxa de adoção de práticas sustentáveis, uma das Metas Nacionais da Biodiversidade (Brasil, 2016c).

4 REGULAMENTAÇÃO DA PRODUÇÃO ORGÂNICA

As ações de regulação do Estado têm um impacto elevado sobre o sistema produtivo de maneira específica para os diferentes setores da economia. As particularidades da produção orgânica resultam em um aparato regulamentar que complementa aquele relacionado à legislação sanitária e trabalhista de cada produto. No Brasil, de forma semelhante a outros países em desenvolvimento, eram os agricultores apoiados por ONGs que prestavam assistência técnica e reconheciam a produção em feiras e cestas entregues a domicílio, dando confiança ao processo. Entretanto, o distanciamento entre agricultores e consumidores e o grande crescimento desse mercado criaram a necessidade de regulamentar a produção e a distribuição dos alimentos orgânicos.

Essa necessidade resultou na criação da Lei nº 10.831/2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica e define um sistema orgânico de produção. Determina ainda que os produtos deles provenientes deverão ser certificados por organismo reconhecido oficialmente. No caso da comercialização direta aos consumidores, por parte dos agricultores familiares, inseridos em processos próprios de organização e controle social, previamente cadastrados junto ao órgão fiscalizador, a certificação é facultativa (Brasil, 2003a). O Decreto nº 6.323/2007 regulamenta a Lei nº 10.831/2003 e estabelece, entre outros, diretrizes para a produção orgânica, definindo conversão e aspectos de rotulagem. Ao caracterizar os mecanismos de controle, abre espaço para os sistemas participativos de garantia (Brasil, 2007). O Mapa complementa a etapa da regulamentação emitindo um conjunto de instruções normativas que detalham a produção animal e vegetal, o processamento e os mecanismos de controle, entre outros.

5 INTER-RELAÇÕES DA PNAPO COM OUTRAS POLÍTICAS

A Pnapo tem contribuído para a ampliação do debate sobre a sustentabilidade dos sistemas agroalimentares junto ao governo e à sociedade e tem tido influência sobre a formulação e a execução de um grande número de políticas públicas. Deve-se destacar o papel dos organismos de gestão da Pnapo ao longo da execução

do Planapo I, tornando-se um ambiente de sinergia, onde a ação de cada órgão refletia e influenciava nos demais, abrindo-se novos espaços e ancorando-se com mais força o tema nos diversos setores. Além disso, trouxe a integração das ações correlatas contidas no PPA para um patamar que não se observava antes da sanção do instrumental da Pnapo em relação ao conjunto disperso de ações governamentais existentes sobre o tema, como se pode observar no quadro 1.

QUADRO 1
Políticas ou programas com referência direta à agroecologia

Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) – estabelece como uma de suas diretrizes a "promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos" (Brasil, 2010).
O Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRSS) – estabelece como objetivos: "consolidar e fortalecer, nos espaços internacionais, regionais e multilaterais, a agenda do desenvolvimento rural com ênfase na agricultura familiar e agroecológica" e "promover o etnodesenvolvimento, valorizando a agrobiodiversidade e os produtos da sociobiodiversidade", além de seus objetivos específicos voltados para a valorização dos jovens e mulheres (Brasil, 2013a).
O II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) recomenda promover a diversificação produtiva em função da matriz tecnológica representada pela produção agroecológica, o fomento da produção agroecológica de alimentos, a reflexão teórica e prática sobre agroecologia e sustentabilidade, para citar alguns elementos (Brasil, 2003b).
O 1º Plano Nacional de Economia Solidária define como uma de suas diretrizes: "o estímulo à organização dos (as) produtores (as) focada na agroecologia". Por outro lado, e constituindo uma via de mão dupla, as diretrizes da Pnapo determinam a necessidade de "promoção de sistemas justos e sustentáveis de produção", fundamentados em relações comerciais transparentes, na aproximação entre produtores e consumidores (Brasil, 2015b).

Outros temas que se comunicam com a Pnapo, embora não se refiram explicitamente à agroecologia são: *i*) as mudanças climáticas, pois a política em foco apresenta alternativas para mitigação das emissões de carbono ao promover o uso de fontes energéticas renováveis associadas às tecnologias de baixo carbono e às práticas de manejo e à conservação de solos, tornando-a um forte instrumento do governo brasileiro na implementação dos compromissos assumidos no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e da Política Nacional sobre a Mudança do Clima – PNMC (Brasil, 2009); *ii*) considerando o conceito ampliado de saúde e o referencial teórico da promoção da saúde como um conjunto de estratégias e formas de produzir saúde, no âmbito individual e coletivo, os objetivos da Pnapo comunicam-se com importantes políticas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), entre as quais a Política Nacional de Promoção da Saúde, cujo objetivo é promover a equidade e a melhoria das condições e modos de viver, ampliando a potencialidade da saúde, reduzindo vulnerabilidades e riscos decorrentes dos determinantes sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais (Brasil, 2006c); *iii*) a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (Brasil, 2012d), com a Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo, da Floresta e das Águas, cujo objetivo é melhorar o nível

de saúde dessas populações, por meio de ações e iniciativas que reconheçam as suas especificidades, favorecendo o amplo acesso aos serviços de saúde, a redução de riscos decorrentes de processos de trabalho e a melhoria da sua qualidade de vida; e a *iv*) a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos, cujo objetivo é garantir à população brasileira o acesso seguro às plantas medicinais e aos fitoterápicos, bem como seu uso racional, de forma a promover o uso sustentável da biodiversidade e o desenvolvimento da cadeia produtiva.

Além desses enlaces mais diretos, outros esforços do governo federal contribuem para a construção e a consolidação de políticas e programas de apoio à agroecologia e à produção orgânica, podendo-se destacar: *i*) o Programa Nacional de Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade e o Programa Nacional de Combate à Desertificação; *ii*) o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais; *iii*) o Programa de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica; *iv*) as linhas de pesquisa e tecnologia relacionadas à agroecologia, desenvolvidas pela Embrapa, organizações estaduais de pesquisa e universidades; *v*) o ensino formal com enfoque agroecológico fomentado pelo Ministério da Educação; *vi*) a Política Geral de Preços Mínimos; *vii*) os programas de compras institucionais, como o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar; *viii*) a Política Nacional de Educação Ambiental e o Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar; e *ix*) o Programa Cisternas (Canavesi, Moura e Souza, 2016).

6 INSTRUMENTOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DA PNAPO

O Decreto nº 7.794/2012, que institui a Pnapo, em seu art. 4º, dispõe sobre os instrumentos para a sua execução (Brasil, 2012a). O Planapo é o principal instrumento de execução da política. Ele é composto por objetivos, metas, programas e iniciativas a serem desenvolvidos pelos diversos órgãos federais parceiros na Ciapo.

A sua elaboração foi iniciada um mês após o lançamento da Pnapo, em setembro de 2012, contando com a colaboração e a participação dos diferentes órgãos de governo e de ampla e representativa participação de segmentos da sociedade civil. Um ano após o início da elaboração, o primeiro Planapo era lançado, em 17 de outubro de 2013, durante a II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.

Mediante uma orientação estratégica de integrar, articular e adequar políticas, o Planapo I procurou estabelecer diversas iniciativas governamentais inovadoras, que, atualmente, são responsáveis, de forma efetiva, pela ampliação e pelo fortalecimento da produção orgânica e de base agroecológica. Nesses três anos de execução do plano, o crédito rural do Pronaf fez 1.973 contratos, com uma soma de aplicação de R$ 63,1 milhões (Brasil, 2013e). Em termos de aprimoramento

dos instrumentos, o Pronaf Agroecologia conta com um diferencial positivo na taxa de juros que chega a 100% no valor do crédito quando comparado ao crédito para sistemas convencionais de produção.

A política de seguro da produção também inova ao reconhecer de fato tais formas de produção, garantindo ao agricultor renda e estabilidade. No Seguro da Agricultura Familiar (Seaf), foram incluídos os consórcios, os insumos de produção própria e as sementes tradicionais ou crioulas, fundamentais para o desenvolvimento da agroecologia. O Programa de Garantia de Preços Mínimos é outra política que se coaduna com esses sistemas de produção.

Universalizar os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural com enfoque agroecológico aos agricultores familiares orgânicos e agroecológicos foi uma das prioridades do Planapo I. Foram lançadas várias chamadas públicas que permitiram o atendimento a mais de 153 mil famílias, entre agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, com chamadas específicas para jovens e mulheres rurais. Também foi realizado um esforço de capacitação e intercâmbio de informações, qualificando um conjunto significativo de técnicos para atuarem com o enfoque agroecológico.

As instituições de pesquisa agropecuária vêm incorporando, sistematicamente, a agroecologia e a produção orgânica em sua agenda de trabalho. Um número significativo de pesquisadores altamente qualificados e ligados ao Sistema Nacional de Pesquisa e às universidades vem desenvolvendo trabalhos no campo da agricultura orgânica e de base agroecológica. Iniciativas importantes, como a criação do Portfólio de Sistemas de Produção de Base Ecológica, na Embrapa, que organiza internamente o levantamento de demandas, e o acompanhamento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) são exemplos concretos. Entre 2013 e 2014, 64 projetos foram executados. Em 2015, um total de cinquenta projetos estavam em plena execução. Em parceria com o então MDA, a Embrapa e as Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Oepas), foram instalados quinze núcleos de pesquisa em agroecologia e produção orgânica no triênio do Planapo I (Embrapa, 2014).

Diversos cursos de nível médio e superior têm orientado suas disciplinas para o ensino e a ampliação da abrangência dos sistemas orgânicos e de base agroecológica. Um componente importante do conhecimento científico é o ensino da pós-graduação, sendo necessário apoiar projetos e cursos cuja temática se relacione com a produção orgânica e de base agroecológica. Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFEs) oferecem cursos de agroecologia em quase todos os estados brasileiros (Brasil, 2013b).

Outra iniciativa importante foi a parceria interministerial ocorrida entre MDA, Mapa, MEC e Ministério da Ciência, Tecnologia Inovação e Comunicações

(MCTIC) no apoio a núcleos de estudo em agroecologia, com a proposta de integrar atividades de pesquisa, educação e extensão para a construção e a socialização de conhecimentos e práticas relacionados à agroecologia e aos sistemas orgânicos de produção. Ao final da execução do Planapo I, foram implementados 138 núcleos nas instituições de ensino. Nesse período, o Programas e Projetos em Extensão Universitária (Proext), do MEC, implementou 161 projetos, definindo linhas de apoio a estágios interdisciplinares de vivência (EIVs) e as iniciativas estudantis com enfoque agroecológico (Brasil, 2016d).

Os programas de compras institucionais também se tornaram importantes instrumentos da Pnapo nesse período. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o de Alimentação Escolar (Pnae) garantiram disponibilização de recursos para a aquisição de produtos orgânicos e agroecológicos com preços diferenciados acima do valor dos produtos convencionais (Canavesi, Moura e Souza, 2016). No triênio 2013-2015, foram aplicados cerca de R$ 241,6 milhões,[13] em sua maioria na agricultura familiar (Brasil, 2016d). No âmbito da comercialização, a Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio)[14] permite subvenção direta ao extrativista, viabilizando o recebimento de um bônus caso efetue a venda de seu produto por preço inferior ao mínimo fixado pelo governo federal.

Nota-se também que diversas ações de promoção da produção orgânica e de base agroecológica foram estabelecidas, como a aplicação de mais de R$ 40 milhões no apoio a feiras e a eventos de caráter promocional, beneficiando mais de 5,5 mil agricultores agroecológicos (Brasil, 2016d).

Considerando a regulamentação da produção de orgânicos, no citado triênio, houve um razoável avanço no incremento do número de produtores no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO). O CNPO é necessário para assegurar ao consumidor a qualidade do produto orgânico. Ao final de 2015, o CNPO encerrou com 13.916 unidades de produção orgânica, sendo 8.679 unidades com certificação por auditoria, 2.245 por meio de sistemas participativos de garantia (SPG) e 2.992 vinculadas a organizações de controle social – OCS (Brasil, 2016e).

No que se refere à conservação de recursos genéticos, o mais importante instrumento do Planapo I denomina-se Programa Nacional de Sementes e Mudas para a Agricultura Familiar (PNSMAF).[15] Com o objetivo de ampliar o acesso

13. No valor de R$ 241,6 milhões de compra institucional, apresentado no texto, não estão computados os valores adquiridos pelo Pnae em 2015.

14. PGPM-Bio foi instituída pelo Decreto-Lei nº 79/1966, determinando normas para fixação de preços mínimos e aquisição de produtos agropecuários, e a Lei nº 11.775, de 2008 permitiu a modalidade de subvenção direta ao extrativista.

15. O PNSMAF foi instituído por meio da Portaria Interministerial nº 1, de 21 de dezembro de 2015. Parceria entre os extintos Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

de agricultores e agricultoras familiares às sementes e às mudas de reconhecida qualidade e adaptadas ao território, o programa visa à cooperação do MDA com os governos estaduais e as organizações econômicas e sociais da agricultura familiar produtoras de sementes e mudas. Ele objetiva ampliar o acesso às sementes e às mudas com ações que possam contribuir para o desenvolvimento da agricultura familiar. No período 2013-2015, por meio de parceria com a Articulação no Semiárido Brasileiro, iniciou-se a estruturação e a gestão comunitária de seiscentos bancos de sementes crioulas/adaptadas no Semiárido, com seleção e capacitação de 12 mil famílias de agricultores familiares inscritos no Cadastro Único. Outros 390 bancos comunitários, em diversas regiões e biomas, também tiveram apoio do Planapo no período (Brasil, 2016d).

Como ações diretas de promoção da produção agroecológica com o protagonismo das mulheres, destacam-se o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais, as diretrizes e as orientações para a produção agroecológica e orgânica da Pnater, os serviços específicos de assistência técnica e extensão rural (Ater) para mulheres e os programas de compras públicas – PAA e Pnae. Soma-se a isso a oferta de crédito produtivo Pronaf Mulher e Apoio Mulher (Brasil, 2016d).

No período de 2013 a 2014, foram lançadas quatro chamadas públicas de Ater para mulheres, com atendimento a 5,2 mil beneficiárias, apoiando 512 grupos produtivos e possibilitando o pagamento do crédito para fomento produtivo agroecológico. Além dos projetos específicos, estima-se que as mulheres representam 50% do público assistido pela Ater nas outras chamadas públicas do Planapo, alcançando 30% das atividades previstas (Brasil, 2016d).

As juventudes rurais também tiveram ações específicas no plano. As execuções de um conjunto de inciativas alcançaram aproximadamente 11 mil jovens, por meio do projeto de formação agroecológica e cidadã e Ater específica (Brasil, 2016d).

A Portaria nº 565 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) constituiu o Grupo de Educação, Saúde e Agrotóxicos (Gesa), com a finalidade de implementar ações e estratégias para o uso racional de agrotóxicos e incentivo aos sistemas produtivos orgânicos e de base agroecológica. O Programa Nacional de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (Para) representa hoje a maior fonte de dados e informações sobre o uso de agrotóxicos no Brasil, e disponibiliza informações relevantes à sociedade. Foi realizado um grande esforço por parte dos membros da Ciapo e da Cnapo para elaborar o Programa Nacional para Redução do Uso de Agrotóxicos (Pronara), conforme previsto no Planapo. Sua elaboração foi amplamente discutida, passou por inúmeras revisões e contou com o apoio de organizações e órgãos de todo o Brasil, com diferentes responsabilidades e expertises. Constitui-se, sem dúvida, num grande programa de redução da contaminação de alimentos e do meio ambiente por agrotóxicos, com impactos diretos na saúde humana.

Foi também instituído no âmbito do Ministério da Saúde o Grupo da Terra, cujo objetivo principal é elaborar a Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo, da Floresta e das Águas (PNSIPCF), visando à promoção da equidade relacionada ao desenvolvimento humano e à qualidade de vida dessas populações, com a elevação do nível de saúde por meio da implementação de políticas intersetoriais (Brasil, 2013c).

7 A AGROECOLOGIA NO PPA

No ano de 2011, durante a elaboração da Pnapo, várias ações previstas foram incluídas no Programa da Agricultura Familiar do Plano Plurianual[16] 2012-2015, o principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo. Fazendo um exercício de análise de conteúdo com o termo "agroecologia",[17] encontramos no PPA 2012-2015 dois tomos que possuem essa palavra: programas sociais (Tomo I) e programas de desenvolvimento produtivo e ambiental – Tomo III (Souza, 2015b).

Nos programas sociais, o termo agroecologia aparece cinco vezes, em três programas: *i*) Programa Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas; *ii*) Programa Política para as Mulheres; e *iii*) Programa Segurança Alimentar e Nutricional. Já nos programas de desenvolvimento produtivo e ambiental, esse termo aparece 31 vezes, em cinco programas: *i*) Programa Ciência, Tecnologia e Inovação; *ii*) Programa Biodiversidade; *iii*) Programa Agricultura Familiar; *iv*) Programa Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização; e *v*) Programa Pesca e Aquicultura (Souza, 2015b).

O termo agroecologia aparece 36 vezes, sem contar as vezes que as expressões "agricultura orgânica" e "agricultura de base agroecológica" aparecem. No entanto, a avaliação que os membros da Ciapo e da Cnapo fazem é que esse número é infinitamente reduzido quando se avalia o PPA como um todo, além de ter havido poucas iniciativas com recursos financeiros assegurados (Souza, 2015b).

Na outra oportunidade de planejamento do PPA, as instâncias de gestão da Pnapo "procuraram fazer o dever de casa", ou seja, se prepararam para incidir no PPA 2016-2019, buscando maiores garantias de implementação das atividades previstas no Planapo, também em momento de elaboração de sua segunda fase. A Ciapo e a Cnapo organizaram uma série de atividades (reuniões internas e entre as duas instâncias), envolvendo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e

16. Previsto no art. 165 da Constituição Federal, regulamentado pelo Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. É uma lei temporária, com período de vigência para quatro anos. O que for planejado pela lei do PPA deverá ser cumprido passo a passo, ano a ano, segundo a Lei Orçamentária Anual (LOA), ou seja, o PPA e a LOA devem estar coordenados e integrados entre si. Essa previsão está no §1º do art. 166 da CF, em que se estabelece que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

17. Outras expressões também foram utilizadas para designar as iniciativas relacionadas ao tema, tais como: "agricultura de base ecológica" e "agricultura orgânica".

Gestão (MP), Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (Condraf). Em abril de 2015, o documento "Subsídios para a construção do PPA 2016-2019 – Revisão dos objetivos e metas do Planapo" foi apresentado e debatido no Fórum Interconselhos[18] (Souza, 2015b).

Analisando-se o PPA 2016-2019 aprovado pelo governo federal e disponibilizado no *site* do MP, a palavra agroecologia apareceu em sete programas,[19] dezessete objetivos, quinze metas e 58 iniciativas (Brasil, 2016b). Várias iniciativas fundamentais ao bom andamento dos trabalhos da Secretaria Executiva da Ciapo, antes inexistentes, passaram a ter lócus próprio e com recursos assegurados, entre as quais: *i)* o monitoramento das ações do Planapo; *ii)* a instituição e o monitoramento do Programa Nacional de Sociobiodiversidade; e *iii)* a constituição de um Sistema Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Sisnapo). Para as instâncias de gestão da Pnapo, o resultado da inserção das iniciativas da agroecologia no PPA 2016-2019 foi considerado excelente, pois é um importante mecanismo de garantia da possibilidade da implementação das ações previstas para o segundo Planapo. Esse foi um passo fundamental para o desenvolvimento das práticas agroecológicas no país. Mas, para manter essas iniciativas e minimizar os cortes orçamentários, é fundamental haver uma articulação permanente dos membros da Ciapo e da Cnapo em relação às leis orçamentárias anuais e, quando for necessário, o posicionamento claro da sociedade civil organizada no sentido de reivindicar a implementação do que foi previsto (Souza, 2015b).

8 INSTÂNCIAS DE GESTÃO DO PLANAPO

Trata-se de um desafio sempre presente a construção de formas adequadas e legítimas de incorporar os diferentes setores da sociedade nas discussões e na formatação das políticas públicas, enfatizando-se a democracia. A Constituição de 1988 respondeu ao desafio ao incorporar a participação social como diretriz para a construção das decisões governamentais. As câmaras setoriais e os conselhos são exemplos do fortalecimento da participação social e do diálogo com o governo (Nascimento, 2010).

Os conselhos têm-se constituído como espaços privilegiados para incorporar as discussões das políticas públicas, as pautas e os interesses dos setores sociais que

18. Espaço criado pelo governo brasileiro para a sensibilização da sociedade e do governo quanto aos temas prioritários do PPA.

19. *i)* Programa de Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar com oito objetivos; *ii)* Programa de Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo, com um objetivo; *iii)* Programa Pesca e Aquicultura, com um objetivo; *iv)* Programa Reforma Agrária e Governança Fundiária, com um objetivo; *v)* Programa Segurança Alimentar e Nutricional, com três objetivos; *vi)* Programa Agropecuária Sustentável, com um objetivo; *vii)* Programa Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade, com dois objetivos; e *viii)* Programa Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade, com dois objetivos.

buscam a melhoria da qualidade e a universalização da prestação de serviços, além de serem instâncias de construção de direitos ainda não reconhecidos pelo Estado (Nascimento, 2010).

O governo e a sociedade têm assentos divididos nos conselhos. A Câmara Interministerial é uma instância governamental responsável pela coordenação e pelo monitoramento intersetorial das políticas públicas relacionadas a algum tema específico na esfera federal. Essa instância foi criada com o objetivo de estabelecer maior unidade à participação dos órgãos do Executivo federal em fóruns como conselhos e câmaras interministeriais. Ela é a responsável por promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à determinada ação ou temática com a qual estiver relacionada (Nascimento, 2010).

A profusão de conselhos gestores foi um importante passo dado para a democracia no Brasil, como importante inovação institucional das políticas públicas, mas é possível observar que, dos 34 conselhos nacionais criados até 2010, conforme publicado pela Secretaria Geral da Presidência da República, o único que cita uma câmara interministerial como parceira é o Consea (Nascimento, 2010; Souza, 2015c).

A Pnapo é gerida pela Cnapo[20] e pela Ciapo.[21] Na comissão, órgãos do governo executivo federal e representantes da sociedade civil organizada que atuam no campo da agroecologia dividem os assentos. A Câmara Interministerial é formada por representantes dos órgãos do governo executivo federal responsáveis pela Pnapo. A Comissão Nacional foi coordenada pela Secretaria Geral da Presidência da República e a Câmara Interministerial, durante a vigência do primeiro Planapo, pela Secretaria da Agricultura Familiar, do extinto MDA. Algumas subcomissões temáticas foram estabelecidas para estimular a participação da sociedade na elaboração e no acompanhamento da implementação da Pnapo e do Planapo (Souza, 2015c).

Diante de um documento inicial proposto pela Ciapo, a Cnapo revisou e propôs diretrizes, objetivos, instrumentos e prioridades, dialogando com o Executivo federal sobre as pertinências e os desejos almejados. Após o Planapo ter sido aprovado, chegou o momento de a comissão ser estimulada a propor e subsidiar as tomadas de decisão sobre temas específicos no âmbito da Pnapo, sendo uma de suas principais funções acompanhar e monitorar os programas e as ações integrantes do plano, seu principal instrumento de implementação, propondo alterações para aprimorar a realização dos seus objetivos.

20. A Portaria nº 331, de 9 de novembro de 2012, da Secretaria-Geral da Presidência da República, define a composição da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

21. A Portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário nº 96, de 28 de novembro de 2012, define a composição da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica.

A câmara "opera e faz com que a máquina funcione", ou seja, as sugestões, reflexões, críticas e debates da comissão são levadas em consideração pela câmara. Dessa forma, tomam corpo, viram ação no PPA, tornam-se resolução nos órgãos, são debatidas e articuladas internamente no governo federal e, quando possíveis, acontecem (Souza, 2015c).

Segundo Palmieri e Veríssimo (2009), algumas atividades devem ser priorizadas quando instâncias de gestão são reunidas em caráter de conselhos instituídos. Para os autores, as atividades prioritárias em conselhos instituídos são: *i)* fazer funcionar o conselho com a maior brevidade possível; *ii)* elaborar e aprovar o regimento interno; *iii)* definir um calendário anual de reuniões e eventos; *iv)* definir um plano de comunicação; *v)* definir um plano de demandas quanto à capacitação dos conselheiros; e *vi)* selecionar os especialistas que colaborarão com os trabalhos ao longo do ano. Para Nascimento (2010), dependendo das definições, quanto à participação e à colaboração, pode-se verificar a intersetorialidade na gestão.

Avaliando-se a instância de gestão governamental da Pnapo quanto às sugestões dos citados autores, a Ciapo ainda não possui regimento interno aprovado; um plano de comunicação; um plano de demandas para a capacitação dos conselheiros; nem a seleção de especialistas. A falta dessas atividades gera dificuldades na gestão, conforme se pode observar na prática. Outras lições aprendidas ocorreram com relação à ampliação dos processos de construção da institucionalidade (articulação/diálogo político dos atores governamentais); composição e representação/legitimidade das representações; relação com a Cnapo; articulação/diálogo político dos atores governamentais das diferentes esferas – nacional, estadual e municipal (Souza, 2015c).

9 MONITORAMENTO DO PLANO

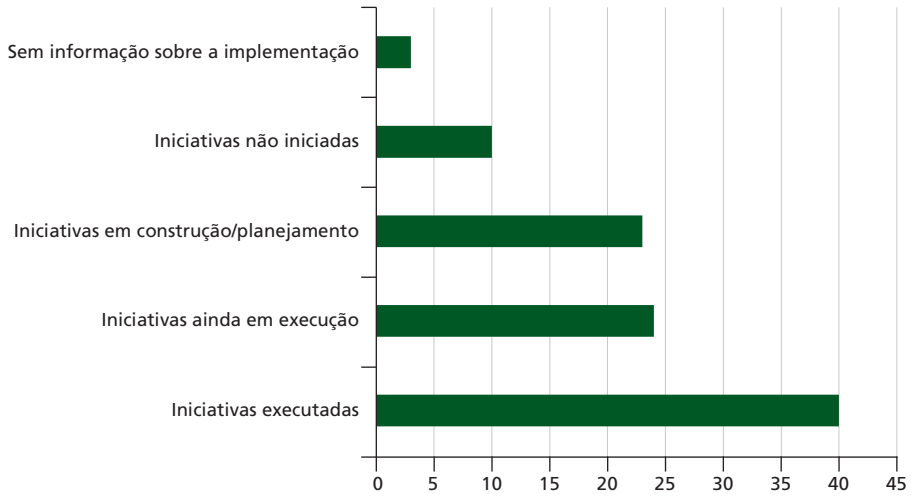
As avaliações do Planapo realizadas pelo governo e apresentadas à sociedade civil denominaram-se relatórios. A elaboração dos relatórios semestrais e anuais de execução física e financeira foi coordenada por um comitê governamental, um comitê de monitoramento e avaliação, chamado de CT de Monitoramento, permanente, no âmbito da Ciapo (Souza, 2015c).

O primeiro relatório de avaliação elaborado no âmbito da Pnapo referiu-se a um período curto, de apenas três meses, equivalente ao período do lançamento do plano, setembro a dezembro de 2013. Nessa primeira ação de monitoramento, uma planilha[22] foi utilizada como instrumento de coleta de informações dos órgãos implementadores da política (Souza, 2015c).

22. Elaborada no Excel, *software* do sistema Office, da Microsoft.

O relatório veiculou uma análise qualitativa de situação com relação a 62 iniciativas – ou seja, apenas 49,6% das iniciativas previstas no plano – naquele período. Tais iniciativas tinham resultados esperados ainda no ano de 2013 (Souza, 2015c). Um resumo dos dados preliminares de avaliação pode ser expresso como no gráfico 1, chamado de "Quantitativo do primeiro monitoramento".

GRÁFICO 1
Resumo dos dados preliminares de avaliação qualitativa em relação às iniciativas previstas e realizadas no período de setembro a dezembro de 2013
(Em %)



Fonte: Souza (2015c).

A segunda etapa de monitoramento constou de uma revisão das iniciativas realizadas à luz dos resultados apresentados pelo primeiro relatório. Houve uma proposta de revisão dos resultados e a utilização do mesmo instrumento, ou seja, uma planilha de Excel (Souza, 2015c).

Somente na terceira etapa de monitoramento do plano, um novo instrumento foi proposto. À ocasião, foi desenvolvida uma estrutura para o monitoramento da política que buscou: *i*) mapear as iniciativas do plano de acordo com cada órgão, considerando a complexidade daquelas ações de cunho interministerial; e *ii*) revisar a priorização das metas – prioritárias ou complementares – para uma melhor execução do plano (Souza, 2015c).

Além do processo desenvolvido, o instrumento de monitoramento elaborado para o primeiro relatório de balanço anual gerou uma ferramenta *on line* de preenchimento, usando uma plataforma de acesso aberto (Souza, 2015c).

Entretanto, ao longo do primeiro Planapo, ficou claro para os parceiros responsáveis pela coordenação da implementação do plano, presentes na Câmara Interministerial, haver muitas dificuldades na realização do monitoramento e na avaliação de políticas públicas, conforme já afirmado por inúmeros autores, devido a diversas causas. Citam-se aqui algumas delas: há enormes dificuldades no acesso aos dados gerados por cada órgão (na maioria das vezes, eles não se encontram disponíveis nos sítios dos órgãos); a maior parte dos dados disponíveis sobre as iniciativas implementadas não são exclusivos da agroecologia; não se observam nos órgãos equipes disponíveis para auxiliar na elaboração de tais relatórios; não há no Brasil, no campo das políticas públicas, uma tradição/cultura/expertise de monitoramento, nem de avaliação das iniciativas e metas planejadas a par e passo com sua execução.

Permanece, então, o desafio do estabelecimento de indicadores mais claros e da elaboração de um sistema de monitoramento capaz de captar o desenvolvimento da agroecologia para além de números inócuos ou distantes da realidade.

10 REFLEXOS E CONSEQUÊNCIAS DA PNAPO E DO PLANAPO NAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

No contexto das políticas agrícolas desenvolvidas pelo governo federal, milhares de agricultores e agricultoras familiares são beneficiados de forma direta ao acessarem um conjunto de políticas públicas implementadas até o início do ano de 2016. Essas políticas permitiram que outras centenas de milhares de consumidores também se beneficiassem, adquirindo a diversidade de produtos alimentares e não alimentares da agricultura familiar em todas as regiões do Brasil, fato característico da pluriatividade do setor. Constatavam-se, no Cadastro Nacional da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), do MDA, aproximadamente 4,3 milhões de agricultores e agricultoras e/ou suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas que se enquadravam na Lei da Agricultura Familiar. Avançar ainda mais na universalização das políticas para esse segmento produtivo, em conjunto com as unidades federativas, foi uma meta a ser alcançada durante o primeiro plano (Brasil, 2016d).

Na esfera institucional, a Pnapo determina, em seu art. 1º, parágrafo único, que, para o alcance de seus objetivos, a política será implementada pela União em regime de cooperação com estados, Distrito Federal e municípios, organizações da sociedade civil e outras entidades privadas (Brasil, 2012a).

É de competência da Câmara Interministerial interagir e pactuar com instâncias, órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais sobre os mecanismos de gestão e de implementação do Planapo. Nessa concepção, a política vem reforçar os esforços realizados pelo MDA durante o primeiro Planapo, que buscou articular com diversos órgãos de Estado e movimentos sociais a construção de suas políticas no campo da

agroecologia e da produção orgânica. Uma síntese elaborada ao final de 2015 indicava que diversos estados vinham desenvolvendo políticas públicas com interface com a agroecologia e a produção orgânica, direcionadas, em grande medida, à agricultura familiar, conforme pode ser verificado no quadro 2 (Souza, 2015a).

QUADRO 2
Estados com políticas públicas com interface com a Pnapo

Paraná	Programa Paraná Agroecológico
Rio Grande do Sul	Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (Peapo)
Santa Catarina	Programa Fruticultura Programa Gestão e Mercados Programa Olericultura Programa Recursos Florestais
	Programa Capital Social e Humano Programa Gestão Social do Ambiente
Espírito Santo	Programa de Agricultura Orgânica
Minas Gerais	Certifica Minas
Rio de Janeiro	Lei nº 4.177/2003 – dispõe sobre a concessão de benefícios fiscais Programa Moeda Verde
São Paulo	Programa Paulista de Agricultura de Interesse Social (Ppais)
Distrito Federal	Programa de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica
Ceará	Programa de Ater para Transição Agroecológica
Maranhão	Programa Ecoquintais
Pernambuco	Programa de Apoio a Melhoria da Produção Vegetal
Sergipe	Programa Agricultura Familiar
Acre	Programa Estadual de Florestas Plantadas e Modernização do Extrativismo Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas Familiares do Estado do Acre
Amazonas	Programa de Agroecologia e Produção Orgânica Programa Sociobiodiversidade
Amapá	Programa de Desenvolvimento da Produção Extrativista do Estado do Amapá (Proextrativismo)
Rondônia	Programa de Agroecologia

Fonte: Souza (2015a).

11 DISCUSSÃO E DESDOBRAMENTOS

A discussão sobre o período e os aprendizados adquiridos a partir da construção e da gestão da Pnapo e do Planapo indicam inicialmente a necessidade da elaboração de um processo efetivo de monitoramento. Esse processo precisa ocorrer de modo participativo, com consultas aos diversos segmentos da sociedade, e lançar um olhar sobre a avaliação de impactos e de resultados, qualitativos e quantitativos. É necessário que o governo brasileiro invista em instrumentos de monitoramento atuais, dinâmicos, de preferência em uma plataforma *on line*, aberta e com possibilidades de interação. Um sistema de monitoramento da implementação da Pnapo e do Planapo precisa ter interatividade em todos os municípios do país, mas, principalmente, ter possibilidade de acesso na área rural, onde reside a maior parte dos seus beneficiários, inclusive em áreas muito remotas. Os documentos, os diálogos, os resultados de reuniões plenárias da Cnapo e da Ciapo, os novos editais e chamadas públicas, as novas contratações, os recursos a serem disponibilizados, os programas, ou seja, tudo o que se relaciona com a política carece estar aberto e em uma só plataforma. Assim, o público poderá acessar o sistema de monitoramento. Convém, sobremaneira, que esse sistema seja implantado com a maior rapidez possível, pois o plano já está em sua segunda fase de implementação, com muito mais benefícios disseminados depois da instituição do decreto em que foi veiculado. É fácil observar isso devido a nossa participação em eventos por todo o Brasil, ou até mesmo nas visitas a propriedades, prefeituras, escolas e universidades. É fundamental que o governo possa desenvolver um sistema que gere documentos de relatoria e de monitoria acessíveis e com um diálogo facilitado, quantitativo e qualitativo, de modo expandido e agregado, por região, bacia, estado, município e território.

Quanto à gestão institucional da Pnapo, observa-se uma grande similaridade entre os representantes ministeriais que participam das duas instâncias, mas a Cnapo possui quatro representações extras em relação à Ciapo. São órgãos da administração direta ligados aos ministérios: a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa/Ministério da Saúde); a Embrapa e a Conab (Mapa); e o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação – FNDE (MEC).

11.1 A representação governamental nas instâncias de gestão da Pnapo

Quando se estabeleceram duas instâncias para a gestão da Pnapo, pretendia-se que a Comissão Nacional tivesse uma representação paritária do governo e da sociedade. Entretanto, considerando-se que a Câmara Interministerial foi estabelecida como instância governamental – portanto, sem a participação direta da sociedade –, seria recomendável e mais democrático que a Comissão Nacional pudesse ter formalmente em sua composição a participação majoritária de membros da sociedade, à semelhança do Consea (Brasil, 2006b). Assim, permitir-se-á que as instâncias possam ser representadas com igualdade no número de assentos e, consequentemente de representação.

No caso do Consea, conforme estabelecido na Lei nº 11.346/2006 – que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil, 2006b) –, sua composição se configura com a participação de um terço de representantes governamentais e dois terços de representantes da sociedade, com sua presidência sendo exercida por um representante da sociedade, escolhido pelo plenário do colegiado.

No caso da representação governamental, idealmente, os membros da Ciapo avaliam que a participação nos processos de articulação e discussões com a sociedade no âmbito das instâncias decisórias deveria ser a mesma nos processos de articulação e discussões no interior do governo. Para tentar resolver esse problema, a Secretaria Executiva da Ciapo convidou os representantes governamentais e membros efetivos da Cnapo que não estavam incluídos formalmente em sua composição para que se tornassem convidados permanentes. Dessa forma, a falta de equilíbrio na representação governamental das duas instâncias foi resolvida. Entretanto, formalmente, apenas os dez membros relacionados no Decreto nº 7.794/2012 podem tomar decisões na Ciapo.

11.2 A necessidade da criação de um sistema nacional de agroecologia e produção orgânica

A experiência de coordenação do Planapo demonstrou que se ele for construído de forma participativa e mediante um amplo diagnóstico da realidade, poderá ser um instrumento potente de materialização da política.

Entretanto, um plano verdadeiramente nacional somente pode ser implementado proporcionando mudanças quando estados e municípios se articulam seguindo as diretrizes da política nacional. A criação de um sistema nacional, tendo uma conferência nacional como o ápice do seu processo organizativo e deliberativo, é o instrumento articulador nacional para o alcance democrático e participativo desse objetivo. Na configuração vigente de gestão da Pnapo, há uma comissão nacional e uma câmara interministerial, mas não há uma conferência nacional, tampouco um sistema nacional. O PPA 2016-2019 já possui a previsão de uma iniciativa[23] para contemplar a constituição do Sistema Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

23. Iniciativa 04VH (Articulação da constituição de um Sistema Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e apoio à elaboração de Planos de Agroecologia e Produção Orgânica nos estados, Distrito Federal e municípios); objetivo 0760 (Ampliar a inserção da agricultura familiar em sistemas de produção de base agroecológica, orgânica e da sociobiodiversidade, com ênfase na produção de alimentos saudáveis); meta 0450 (Estimular que 1 milhão de agricultores e agricultoras familiares, assentados e assentadas da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, incluindo a juventude rural, estejam inseridos em sistemas de produção de base agroecológica, orgânica ou em transição agroecológica); e do Programa 2012 (Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar).

12 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos principais elementos de sustentação da Pnapo é a sua base de mobilização popular, materializada inclusive nos posicionamentos trazidos pelas representações da sociedade. Isso se reflete na apropriação dessas propostas e, consequentemente, em intensa participação no acompanhamento de sua execução. Considera-se necessário um aprofundamento dessa interação, com maior nível de institucionalização das decisões tomadas entre governo e sociedade e de responsabilização quanto à sua execução.

Outro aspecto a considerar é que o marco legal que regulamenta o sistema agroalimentar visa trazer maior garantia da oferta de alimento seguro, mais lealdade nas transações e comunicação mais clara com o consumidor. Porém, muitos questionam o papel da regulamentação como geradora de dificuldades para o funcionamento de sistemas curtos de comercialização e da produção de pequena escala devido à complexidade dos processos e à burocratização. Considera-se que seja adequado avaliar os avanços e as dificuldades que o marco legal de orgânicos tem conferido para o funcionamento do encadeamento produtivo como um todo, com vistas a verificar seus impactos sobre o desenvolvimento da agroecologia e da produção orgânica.

Um dos aspectos do planejamento e da execução do Planapo que traz grande aprendizado decorre da interdisciplinaridade intrínseca à própria visão da agroecologia, a qual gera uma necessidade de buscar a articulação institucional. A agroecologia influenciou e foi influenciada pelos debates intersetoriais trazidos pela Cnapo e pela Ciapo. As equipes dos ministérios da Saúde, da Educação, da Agricultura, da Ciência e Tecnologia, entre outros, trouxeram e receberam contribuições ao debate sobre a agroecologia. As lições dessa forte tradição participativa e interdisciplinar devem ser reforçadas e expandidas. Fundamentado na participação da sociedade e dos gestores públicos, estruturou-se também um sistema de monitoramento e avaliação caracterizado pelo intenso processo de retroalimentação de todos os segmentos participantes.

Do ponto de vista da gestão pública, esse fato trouxe reflexos a cada unidade gestora envolvida no Planapo, na medida em que sujeitos de arenas políticas diferentes passam a influenciar na execução, na cobrança de resultados e, consequentemente, na *performance* da ação pública setorial. É preciso reforçar as lições mostradas pelo modelo de gestão interdisciplinar e participativo trazido pelo Planapo, ou seja, o aprendizado da agroecologia como "influenciadora" e "influenciada" por outras políticas devido a um ambiente de gestão colaborativo e de elevado compartilhamento de informações setoriais.

Também é preciso destacar o espaço alcançado pela agroecologia no que se refere à sua inserção nos dois últimos PPAs do governo federal. Ressalta-se a conjunção de forças que propiciou chegar-se a esse ponto. Por um lado, observa-se o protagonismo do movimento agroecológico. Por outro, a abertura dos programas de governo, que se sucederam ao longo deste período às proposições da agroecologia.

Ao se ressaltar a conveniência dessa sinergia para a consolidação da agroecologia, deve-se registrar a preocupação sobre a possibilidade de continuar avançando, mesmo antevendo-se que o equilíbrio entre essas forças poderá se alterar ao longo dos anos, seja em função de maior ou menor motivação popular, seja em função de maior ou menor espaço do tema na agenda política governamental.

A partir dessas lições, recomenda-se a elaboração de novo marco legal como lei nacional, que contemple: *i*) a inclusão de um Conselho Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, com composição majoritária de membros da sociedade civil – ou seja, dois terços dos membros – e com a presidência do conselho exclusivamente dos membros da sociedade civil; *ii*) a criação da "Conferência Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica", que deve ocorrer a cada quatro anos; *iii*) a criação do Sistema Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica; e *iv*) a elaboração e a implementação de um sistema completo de monitoramento da Pnapo, atualizado sistematicamente.

Portanto, é necessário dar continuidade à trajetória de regulamentação e fortalecimento da Pnapo e de seus instrumentos. Além disso, há muitas questões organizativas, políticas e estruturais a serem encaminhadas e efetivadas. Espera-se que todos esses esforços para o fortalecimento da agroecologia possam contribuir com saúde de qualidade, educação agroecológica, pesquisa agroecológica, reforma agrária, assistência técnica agroecológica e valorização da cultura popular, do cooperativismo, dos territórios indígenas, quilombolas e de povos e comunidades tradicionais.

REFERÊNCIAS

ANA – ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. Pauta Marcha das Margaridas 2011. **ANA**, ago. 2011. Disponível em: <https://goo.gl/ZFl4D5>.

ALVAREZ, A. R.; MOTA, J. A. (Orgs.) **Sustentabilidade ambiental no Brasil**: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, v. 7. Brasília: Ipea, 2010.

BIANCHINI, V. **Vinte anos do Pronaf 1995-2015**: avanços e desafios. Brasília: MDA, 2015.

BIANCHINI, V.; MEDAETS, J. P. P. Da revolução verde à agroecologia: Plano Brasil Agroecológico. **MDA**, [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/IIGbeJ>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte,1988. Disponível em: <https://goo.gl/prfGM2>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a Agricultura Orgânica. Brasília: Congresso Nacional, 2003a. Disponível em: <https://goo.gl/u5wmjj>. Acesso em: 11 fev. 2017.

_____. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília, MDA: 2003b. Disponível em: <https://goo.gl/Xpc6RL>.

_____. Decreto nº 5.813, de 22 de junho de 2006. Institui a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos. Brasília: Presidência da República, 2006a. Disponível em: <https://goo.gl/Q47IVG>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan. Brasília: Congresso Nacional, 2006b. Disponível em: <https://goo.gl/LCNO7n>.

_____. Portaria nº 687, de 30 de março de 2006. Política Nacional de Promoção da Saúde (PNS). 3ª Edição. Brasília: Ministério da Saúde, 2006c. Disponível em: <https://goo.gl/XIuCDZ>.

_____. Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007. Regulamenta a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: <https://goo.gl/rY9922>. Acesso em: 11 fev. 2017.

_____. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. Brasília: Congresso Nacional, 2009. Disponível em: <https://goo.gl/GtLlB8>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº11.346 de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/hFhBJb>. Acesso em: 24 out 2016.

_____. **Plano Plurianual 2012-2015**: mais Brasil, mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação. Brasília: MP, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/Vwir5W>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo). Brasília: Presidência da República, 2012a. Disponível em: <https://goo.gl/fsVf7y>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. Portaria nº 331, de 9 de novembro de 2012. Designa a composição da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo). **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 2, Presidência da República, nov. 2012b. Disponível em: <https://goo.gl/bXd7bC>.

_____. Portaria nº 96, de 28 de novembro de 2012. Designa a composição da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo). **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 2, MDA, p. 63, nov. 2012c. Disponível em: <https://goo.gl/JRS2Cb>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. Portaria nº 1.823, de 23 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora. Brasília: MT, 2012d. Disponível em: <https://goo.gl/Naopfg>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. Agroecologia. **CNO Rio+20**, [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/Y1Paky>. Acesso em: 11 fev. 2017.

_____. **Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário** (PNDRSS). Brasília: MDA, 2013a. Disponível em: <https://goo.gl/7fuIFr>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. Portaria Interministerial nº 54, de 12 de novembro de 2013. Institui o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo). Brasília: MDA, 2013b. Disponível em: <https://goo.gl/Ko25p7>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. **Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo, da Floresta e das Águas**. Brasília: MS, 2013c. Disponível em: <https://goo.gl/SYjokK>.

_____. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015** – Ano-base 2013. Brasília: MP, 2013d. Disponível em: <https://goo.gl/Vu9crF>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. **Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro**. Brasília: BCB, 2013e. Disponível em: <https://goo.gl/sZPUwQ>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. Portaria Interministerial nº 1, de 21 dezembro de 2015. Cria o Programa Nacional de Sementes e Mudas para a Agricultura Familiar. **Diário Oficial da União**. Brasília: MDA, 2015a. Disponível em: <https://goo.gl/5k4kJy>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. **I Plano Nacional de Economia Solidária**. Brasília: MT, 2015b. Disponível em: <https://goo.gl/tzbLtP>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. Decreto nº 8.701, de 31 de março de 2016. Aprova a extinção do Ministério da Pesca e Aquicultura. Brasília: MPA, 2016a. Disponível em: <https://goo.gl/21r3if>. Acesso em: 24 out. 2016a.

_____. **Plano Plurianual 2016-2019**: desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Brasília, 2016b. Disponível em: <https://goo.gl/NLxJaL>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. **Quinto Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica**. Brasília: MMA, 2016c. Disponível em: <https://goo.gl/TEhkUd>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. **Relatório de balanço 2013-2015**. Brasília: MDA, 2016d. Disponível em: <https://goo.gl/dUmA6A>.

_____. **Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos**. Brasília: Mapa, 2016e. Disponível em: <https://goo.gl/VDjkcC>. Acesso em: 20 dez. 2016.

BRUNDTLAND, G. H. **Comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento**: o nosso futuro comum. Nova Iorque: Universidade de Oxford, 1987. Disponível em: <https://goo.gl/Nf9apG>. Acesso em: 24 out. 2016.

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. Disponível em: <https://goo.gl/vBB46T>.

CARSON, R. **Primavera silenciosa**. São Paulo: Melhoramentos, 1969.

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

_____. **Agricultura orgânica cresce com adoção de resultados de pesquisa**. **Embrapa**, 7 jul. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/KDtoVO>. Acesso em: 11 fev. 2017.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das agriculturas no mundo**: do neolítico à crise contemporânea. São Paulo: Editora da Unesp; Brasília: Nead, 2010.

MEADOWS, D. L. *et al*. **The limits to growth**. Nova Iorque: Universe Books, 1972. Disponível em: <https://goo.gl/U8vV1A>.

MOURA, I. F. **Agroecologia na agenda governamental brasileira**: trajetórias no período 2003-2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

PALMIERI, R.; VERÍSSIMO, A. **Conselhos de Unidades de Conservação**: guia sobre sua criação e seu funcionamento. Piracicaba: Imaflora; Belém: Imazon, 2009. Disponível em: <https://goo.gl/66wT6C>. Acesso em: 2 mar. 2015.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel; Fundap, 1993.

SOUZA, C. **Documento contendo proposta com caracterização, metodologia de funcionamento da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica e uma agenda de trabalho para o ano de 2014**. Produto 1, Projeto Pnud/SAF BRA 11/009 (Contrato nº 2014/266. PO 30661. Linha 71305). Brasília: MDA, 2015a.

_____. **Documento técnico descrevendo os principais temas analisados pela Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica no primeiro trimestre de 2015, incluindo propostas para os limitantes identificados**. Produto 5, Projeto Pnud/SAF BRA 11/009 (Contrato nº 2014/266. PO 30661. Linha 71305). Brasília: MDA, 2015b.

_____. **Documento técnico contendo revisão do funcionamento da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica e proposição de agenda de trabalho para o ano de 2015**. Produto 4, Projeto Pnud/SAF BRA 11/009 (Contrato nº 2014/266. PO 30661. Linha 71305). Brasília: MDA, 2015c.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANA – ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. Pauta da Marcha das Margaridas: desenvolvimento sustentável com justiça, autonomia, igualdade e liberdade. ANA, [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/NSWrJg>

CAPÍTULO 4

ANÁLISE DA CONCEPÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA[1]

Regina Helena Rosa Sambuichi[2]
Paulo Asafe Campos Spínola[3]
Luciano Mansor de Mattos[4]
Mário Lúcio de Ávila[5]
Iracema Ferreira de Moura[6]
Ana Paula Moreira da Silva[7]

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

A expansão das monoculturas de *commodities* pelo setor agroexportador brasileiro reduziu substancialmente a complexidade dos agroecossistemas, resultando em perda de biodiversidade e de estabilidade ambiental. Esse fenômeno tornou os sistemas de produção simplificados muito vulneráveis aos ataques de pragas e doenças, assim como à perda de fertilidade dos solos, o que resultou em mais demanda por agrotóxicos e fertilizantes químicos. Além disso, com a difusão das sementes geneticamente melhoradas ou modificadas, as variedades locais de sementes[8] e as práticas tradicionais de agricultura, desenvolvidas ao longo de séculos de convivência das populações com o seu ambiente, tiveram seus usos reduzidos,

8. Conhecidas como sementes crioulas.

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

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

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

A Ciapo foi inicialmente composta por representantes de dez ministérios[9] (apêndice A). Ficou sob sua responsabilidade a elaboração do Planapo e a articulação dos órgãos e das entidades do governo federal para a implementação da Pnapo e do Planapo. A Ciapo ficou responsável também por interagir e pactuar com os governos estaduais, distrital e municipais sobre os mecanismos de gestão e de implementação do Planapo; além de apresentar relatórios periódicos à Cnapo para o acompanhamento e monitoramento do plano. A coordenação da Ciapo ficou a cargo do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), atualmente Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead), vinculada à Casa Civil.

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

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

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

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

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

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

2 MÉTODOS

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

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

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

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

Foi realizada uma análise exploratória, qualitativa, aplicando-se o método de análise de conteúdo, a partir das transcrições das entrevistas (Bardin, 2011). As respostas foram codificadas, sistematizadas e agrupadas por temática, com uso do programa Atlas TI 6.0.[10] Para a análise da concepção da Pnapo e do Planapo, foram utilizadas três formas de categorização: uma categoria contendo temas amplos, as subdivisões dessas categorias e a avaliação de satisfação do entrevistado sobre o fato (positiva ou negativa). Para a análise das prioridades, as categorias utilizadas foram: tipo de instrumento de política, finalidade e instrumento utilizado. A classificação dos tipos de instrumentos de política baseou-se em Bemelmans-Videc, Rist e Vedung (1998), com adequações. As discussões sobre planejamento estatal e sinergia de políticas públicas basearam-se em revisão de literatura.

3 ANÁLISE DA POLÍTICA E DO PLANO

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

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

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

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

Categoria maior	Categoria menor	Exemplo do conteúdo nas falas das entrevistas	Avaliação positiva/ negativa	Frequência	
				Sociedade	Governo
Existência da política	Decisão de criar a política	"Outro grande ponto é a construção de uma política nacional de agroecologia. Isso já serve inclusive de referência internacional".	Positivo	7	3
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 intersetorialidade 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, consequentemente, o debate difícil na Cnapo. Porque nós temos representações de vários tipos, com concepções diferentes".	Negativo	1	1

(Continua)

(Continuação)

Categoria maior	Categoria menor	Exemplo do conteúdo nas falas das entrevistas	Avaliação positiva/ negativa	Frequência	
				Sociedade	Governo
Público prioritário da política	Agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais como prioridade	"Eu acho que o principal acerto foi associar a proposta de construção do Planapo à questão do desenvolvimento rural e do fortalecimento da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais".	Positivo	2	0
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
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

(Continua)

(Continuação)

Categoria maior	Categoria menor	Exemplo do conteúdo nas falas das entrevistas	Avaliação positiva/ negativa	Frequência	
				Sociedade	Governo
Concepção do Planapo 2013-2015	Limitação de recursos	"Então, eu acho que foi uma coisa errada, tinha que ter mais orçamento disponível pra essa questão da agroecologia".	Negativo	4	0
	Falta de inovação nos instrumentos	"Os erros: não avançou nos instrumentos. Os instrumentos são frágeis e não garantem a implementação. (...) O projeto foi bem concebido, mas faltam instrumentos".	Negativo	3	1
	Plano muito extenso/excesso de iniciativas	"Eu acho que o Planapo ficou muito extenso. Com o anseio de dar uma resposta às diversas demandas, ele ficou muito extenso, e isso dificulta o monitoramento".	Negativo	0	3
	Poucas iniciativas interministeriais	"Eu acho que a gente poderia ter feito, talvez, um esforço maior para ter iniciativas no plano que articulassem, comprometessem mais todos os ministérios".	Negativo	0	2
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.
Obs.: Número total de entrevistados = 45.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Continua)

(Continuação)

Tipo de instrumento	Finalidade principal	Instrumento	Detalhamento	Frequência	
				Sociedade	Governo
De informação/ conhecimento	Produção	Assistência técnica e extensão rural (Ater)/extensão	Oferta de assistência técnica e extensão rural pública para os produtores.	16	8
		Ensino e formação	Formação de técnicos e profissionais de nível superior; programa de educação continuada.	3	7
		Pesquisa e inovação	Geração e sistematização do conhecimento.	1	8
	Comercialização	Sensibilização da sociedade	Ações de comunicação e esclarecimento.	8	13
Regulatórios	Comercialização	Adequação das normas sanitárias	Adequação das normas para facilitar a comercialização da pequena produção e da agroindústria familiar.	4	4
	Produção	Redução do uso de agrotóxicos	Criação de normas, elaboração de especificações de referência e instituição do Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos (Pronara).	5	2
Misto	Comercialização	Fortalecimento das organizações	Apoiar as organizações de produtores, como cooperativas, associações e outras, por meio de financiamento, Ater e outros instrumentos.	12	5
	Produção	Empoderamento das mulheres e feminismo	Apoiar a produção das mulheres por meio de crédito, Ater e outros instrumentos voltados para esse público específico.	4	0
		Juventude e sucessão rural	Apoiar a produção dos jovens por meio de crédito, Ater e outros instrumentos voltados para esse público específico.	1	0

Elaboração dos autores.
Obs.: Número total de entrevistados = 45.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TABELA 1
Número de estratégias, iniciativas e quantidade de recursos disponibilizados no Planapo 2013-2015 para cada uma das dez categorias de prioridades mais citadas pelos atores entrevistados

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

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Número total de estratégias e iniciativas que abrangeram pelo menos uma das dez principais categorias de prioridades. Não corresponde ao somatório do número observado para cada categoria, pois houve casos de estratégias e iniciativas que abrangeram mais de uma categoria.
Obs.: O número total de estratégias, iniciativas e recursos que constam no Planapo 2013-2015 é de 79, 125 e R$ 8,8 bilhões, respectivamente.

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

4.1 Política agrícola, agroecologia e produção orgânica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Estado, políticas públicas e planejamento

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

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

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

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

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

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

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

Durante as discussões promovidas pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), com apoio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), foi produzindo um documento[11] que apresentou as propostas da sociedade civil para a estruturação da política e do plano. As principais diretrizes e objetivos propostos nesse documento foram incorporados nas estratégias e nos objetivos do Planapo 2013-2015, mas isso não aconteceu no âmbito das ações prioritárias propostas, cuja maioria não

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Coordenação e sinergia de políticas públicas

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4 Prioridades no Planapo

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

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

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

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

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

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

_____. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Diário Oficial**, Brasília, p. 4, 21 ago. 2012a.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Portaria nº 331, de 9 de novembro de 2012. Designa representantes da Cnapo. **Diário Oficial**, Brasília, n. 218, p. 1, 12 nov. 2012b.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Portaria nº 54, de 12 de novembro de 2013. Institui o Planapo. **Diário Oficial**, Brasília, n. 221, p. 12, 13 nov. 2013a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Brasil agroecológico**: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo). Brasília: MDA, 2013b.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

APÊNDICE A

QUADRO A.1
Órgãos do governo representados na Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo) e/ou Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo)

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

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

APÊNDICE B

QUADRO B.1
Organizações que representam a sociedade civil na Cnapo

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

Elaboração dos autores.

CAPÍTULO 5

AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PLANO NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA 2013-2015

Regina Helena Rosa Sambuichi[1]
Mário Lúcio de Ávila[2]
Iracema Ferreira de Moura[3]
Luciano Mansor de Mattos[4]
Paulo Asafe Campos Spínola[5]

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 (Condraf) (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	Número de iniciativas				
			Previstas no plano	Executadas		Não executadas	Sem informação
				Totalmente	Parcialmente		
Eixo 1 – Produção	Objetivo 1 – Ampliar e fortalecer a 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
		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
Eixo 2 – Uso e conservação de recursos naturais	Objetivo 3 – Promover processos de acesso, uso sustentável e conservação dos recursos naturais.	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)

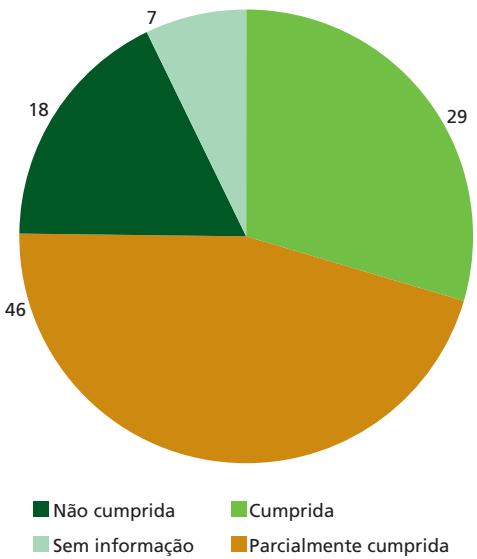
(Continuação)

Eixos	Objetivos	Metas	Número de iniciativas				
			Previstas no plano	Executadas		Não executadas	Sem informação
				Totalmente	Parcialmente		
Eixo 3 – Conhecimento	Objetivo 4 – Ampliar a capacidade de geração e socialização de conhecimentos.	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
		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
		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
Eixo 4 – Comercialização e consumo	Objetivo 6 – Fortalecer e ampliar o consumo de produtos com ênfase em circuitos curtos de comercialização, mercados institucionais e compras governamentais.	Meta 14 – Apoio à promoção e comercialização de produtos orgânicos e de base agroecológica.	13	4	9	0	0

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.

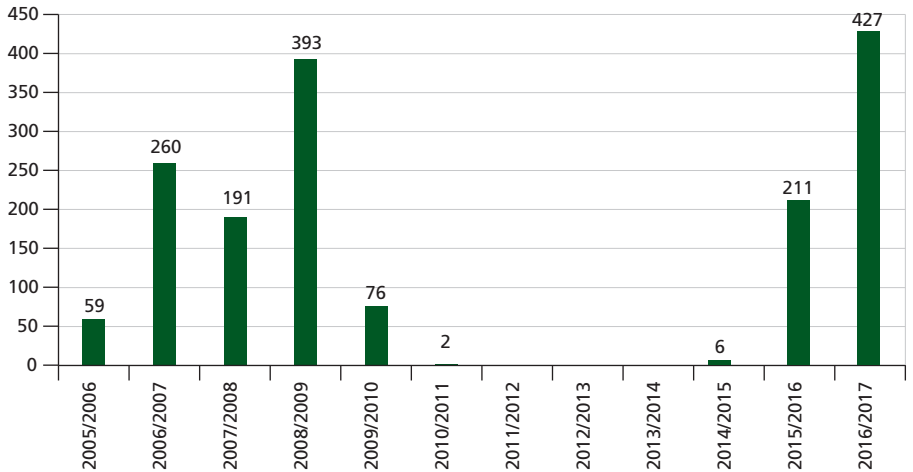
Apesar de as ações planejadas terem sido parcialmente executadas, a meta de aumentar o acesso ao crédito não foi atingida. Do montante de R$ 2,5 bilhões de crédito disponibilizados para financiar a produção agroecológica e orgânica da agricultura familiar no Plano Safra, apenas R$ 63,1 milhões (2,5%), 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	25	5	4,7	1639	575	102
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 Água[11]) 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 fitossanitário, 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 dispêndio 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.

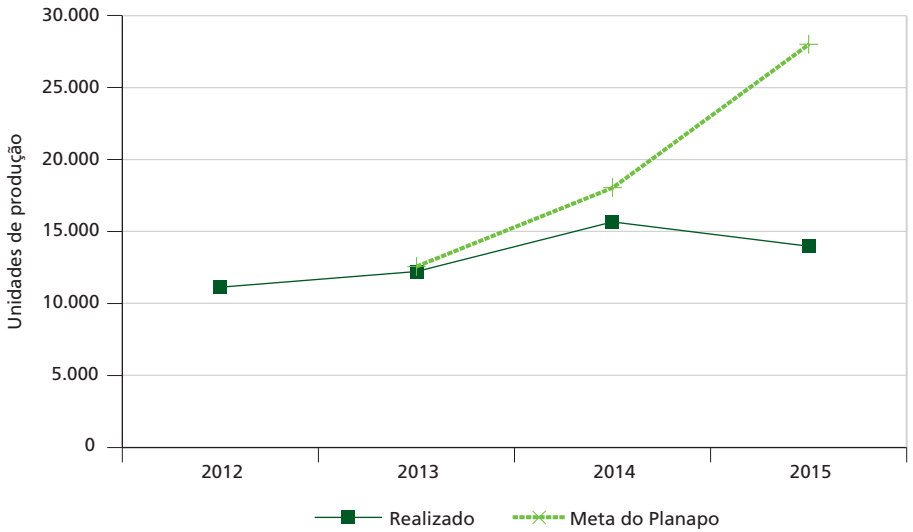
3.1.5 Controle da qualidade da produção orgânica

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 (POPMR). 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 guardiães 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 politica para as mulheres dentro da secretaria de politica 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.

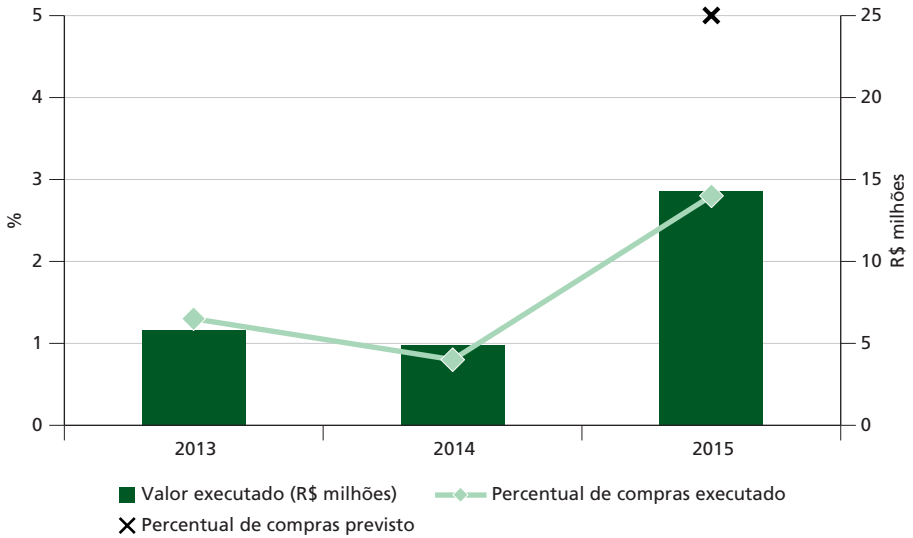
Em relação à compra de sementes pelo PAA, a meta era atingir 5% dos recursos aplicados anualmente no programa até 2015. Embora a meta não tenha sido atingida, observou-se um aumento expressivo do percentual de recursos aplicados em 2015 (gráfico 4). Contribuíram para esse aumento os aprimoramentos realizados 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 inciativas 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 (SiBBr). 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 informacionais 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, acrescendo 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 aquicultores	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 aquicultores 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 Planapo 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 inciativa 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

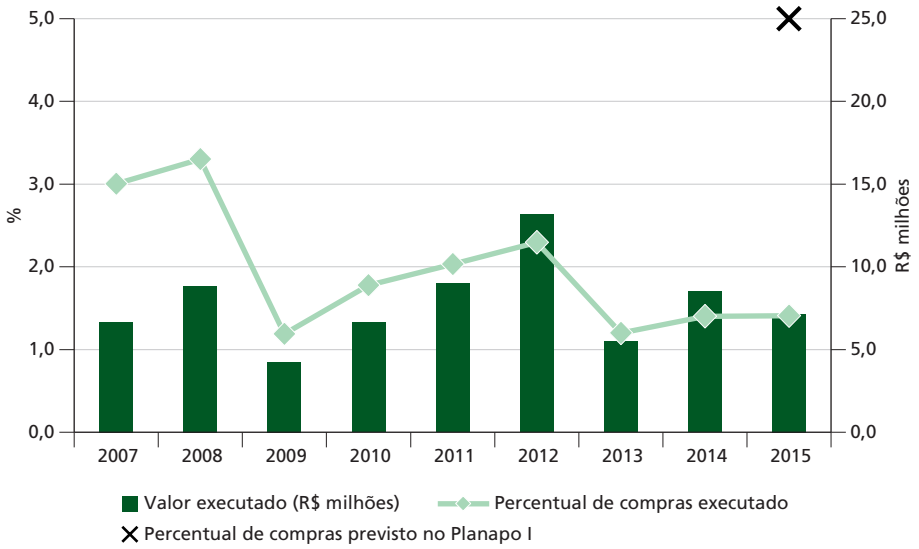
Fontes: Brasil (2013) e fichas de monitoramento.
Elaboração dos autores.

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/wmNkQl>.

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.

Parte 3

Fomento à produção

CAPÍTULO 6

O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA PRODUÇÃO AGROECOLÓGICA E ORGÂNICA NO BRASIL: INOVAÇÃO INSTITUCIONAL, OBSTÁCULOS E DESAFIOS

Joacir Rufino de Aquino[1]
Marcio Gazolla[2]
Sergio Schneider[3]

1 INTRODUÇÃO

A agricultura de base ecológica e a produção orgânica de alimentos estão ganhando relevância em diferentes partes do mundo. No campo brasileiro, também acontece o mesmo. Impulsionado especialmente pela expansão da demanda de alimentos saudáveis, o setor cresce a cada ano, embora permaneça relativamente marginalizado na agenda de prioridades da política agrícola praticada no país. Contudo, a partir da primeira década do século XXI, devido à pressão dos movimentos sociais e seguindo as recomendações de acordos internacionais, o governo brasileiro começou a apoiar a atividade em escala nacional, criando linhas de crédito e de financiamento rural subsidiadas, com foco na agricultura familiar e no segmento empresarial, cuja expansão é uma das metas principais do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), lançado recentemente (Brasil, 2013; França, Marques e Del Grossi, b; Sambuichi *et al.*, 2012).

Apesar da relevância das inovações apresentadas, não se deve esquecer que o Estado brasileiro é retardatário na construção de políticas de financiamento à produção agrícola sustentável, comparativamente a União Europeia e até mesmo aos Estados Unidos. Estes, em meados dos anos 1990, (re)desenharam políticas que possuíam preocupações ambientais, como os incentivos especiais da Política Agrícola Comum (PAC) à gestão das paisagens e dos territórios rurais, o pagamento por serviços ambientais aos agricultores, a criação de rubricas específicas de recursos do fundo europeu para a agricultura orgânica, o apoio a sistemas de produção com elevado valor natural desvinculados da produtividade e recursos investidos em infraestruturas das propriedades rurais visando à promoção de atividades sustentáveis

1. Professor de economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).
2. Professor de desenvolvimento rural da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).
3. Professor de sociologia do desenvolvimento rural e estudos alimentares na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

(Contini, 2004; Mielitz Netto, 2005). De qualquer forma, é necessário avançar na discussão da temática no Brasil e compreender os seus múltiplos aspectos.

Nesse contexto, o objetivo deste capítulo consiste em traçar um breve perfil histórico da política de crédito rural brasileira, procurando identificar as novas linhas de crédito criadas para apoiar a agricultura sustentável no país, bem como analisar os avanços, os limites e os principais desafios dessas ações. Busca-se demonstrar, no transcorrer da discussão, que as chamadas "linhas de crédito verde" representam uma inovação institucional importante, mas que ainda ocupam um lugar de pouco destaque em nossa política agrícola que, no geral, mantém uma orientação de cunho produtivista patrocinando o elevado uso de insumos externos, muitos dos quais de origem agroquímica. Além disso, argumenta-se que os instrumentos que foram criados, apesar de relevantes, apresentam um baixo desempenho operacional devido a problemas no seu desenho normativo e a persistência de entraves relacionados à sua operacionalização em nível municipal.

A elaboração do trabalho baseou-se na revisão da literatura disponível sobre o tema. Também foram consultados dados secundários do Anuário Estatístico do Crédito Rural e da Matriz de Dados do Crédito Rural, do Banco Central do Brasil (BCB). Outras informações relevantes foram obtidas no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e no Observatório da Agricultura de Baixo Carbono, da Fundação Getulio Vargas (FGV), bem como nos *sites* do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

A estrutura do texto está dividida em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção trata resumidamente da evolução da política tradicional de crédito rural brasileira e do seu papel para o avanço da modernização produtivista da agricultura, baseada na mecanização da monocultura e no uso de insumos químicos cada vez mais caros e danosos ao meio ambiente. A partir do contexto delineado, discute-se na terceira seção a importância do financiamento da produção agroecológica e detalha-se como o tema vem sendo tratado no Brasil por meio da criação de linhas de crédito específicas para os agricultores familiares e para o agronegócio. Na sequência, analisa-se o desempenho limitado das linhas de crédito mencionadas, bem como os principais obstáculos para sua maior abrangência. A quarta seção, por sua vez, detalha a proposta do primeiro Planapo em relação à matéria e faz um balanço das aplicações das linhas de crédito "verdes" durante sua vigência de 2013 a 2015, a fim de verificar mudanças e continuidades.

2 A POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL E A MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA BRASILEIRA

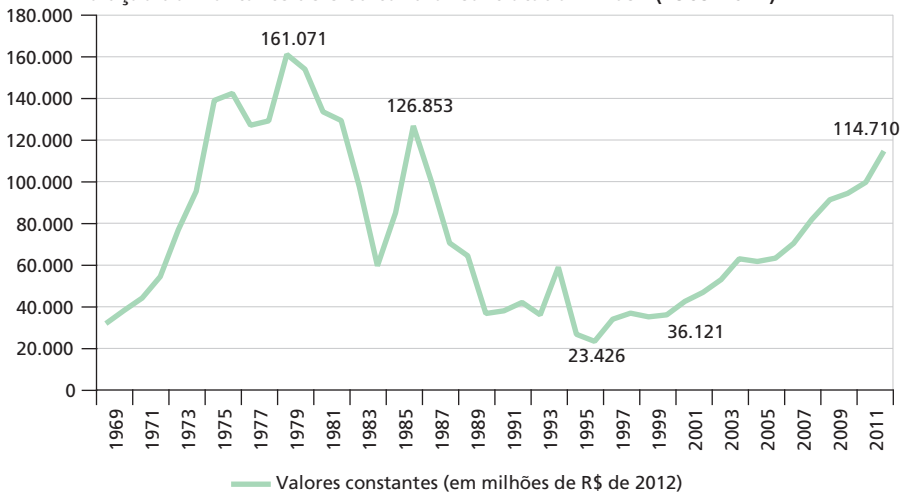
A existência de uma política pública de crédito e financiamento rural estruturada é um requisito fundamental para viabilizar o desenvolvimento das atividades agropecuárias de uma nação. Desse modo, em muitos lugares do globo, os programas de crédito rural subsidiados são utilizados para estimular a produção agrícola e induzir mudanças sociotécnicas no campo. Para tanto, os recursos são ofertados aos produtores, geralmente, a taxas de juros mais baixas do que as vigentes no mercado financeiro, além da exigência de garantias e de prazos de pagamentos diferenciados de acordo com as modalidades de empréstimos e os tipos de agricultores atendidos.

Ao abordar o tema, Leite (2012) lembra que a política de crédito rural atua como sinalizadora dos setores ou culturas que um país pretende incentivar ou conter a expansão. Ou seja, ao destinar um grande volume de recursos subsidiados para financiar um determinado tipo de lavoura ou matriz tecnológica, em detrimento de outras alternativas, o governo indica claramente sua opção por um padrão ou estilo produtivo "X" ou "Y".

No caso do Brasil, a política de crédito rural foi institucionalizada na década de 1960, com o objetivo principal de promover a modernização tecnológica da nossa agropecuária (Gonçalves Neto, 1997; Graziano da Silva, 1998; Kageyama *et al*., 1990; Martine, 1991; Sayad, 1984). Do ponto de vista da evolução dos montantes contratados, conforme pode ser observado no gráfico 1, é possível dividir a trajetória dessa política em três grandes fases: a primeira, de expansão e auge da oferta de recursos subsidiados, abrange a etapa inicial do sistema até 1986; a segunda, de crise e reestruturação, começa no final dos anos 1980 e se estende ao longo da década de 1990; e a terceira, de retomada e crescimento regular dos financiamentos, tem início nos anos 2000 e permanece até o presente.

A primeira fase da política de crédito caracterizou-se pela relativa facilidade de expansão dos financiamentos disponibilizados aos médios e grandes produtores rurais e pelas condições especiais de pagamento, como a incidência de taxas de juros negativas. Em seguida, em meio à crise econômica dos anos 1980, chamada de "década perdida", houve uma queda acentuada do volume de recursos contratados, os juros se elevam acima da inflação e o sistema vivencia uma drástica desestruturação dos seus instrumentos de operação. Ao mesmo tempo, o Estado brasileiro passa a priorizar a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), concentrando suas ações na regulação do mercado agrícola interno (Aquino, 2013; Búrigo, 2010; Delgado, 2012; Kageyama *et al*., 1990; Martine, 1991).

GRÁFICO 1
Evolução do montante de crédito rural contratado – Brasil (1969-2012)



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (BCB, 2014).

Com efeito, no ponto mais baixo da oferta de recursos durante o período analisado, em 1996, o governo cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Este programa foi instituído para promover o desenvolvimento sustentável do numeroso segmento de produtores familiares brasileiros, que, até então, não contava com uma linha de financiamento específica para apoiar suas atividades produtivas. Segundo Búrigo (2010), desde a constituição desse programa, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) assume um caráter bipolar, tendo sua estrutura voltada ao atendimento de dois públicos distintos: a agricultura familiar, albergada em estabelecimentos rurais com até quatro módulos fiscais de área (ou seis módulos, no caso da pecuária familiar); e a agricultura empresarial ou agronegócio, representada pelos médios e grandes produtores. É com base nessa "bipolaridade" que o sistema é revitalizado e ingressa em uma nova fase de expansão no limiar do século XXI

Em termos estratégicos, o estilo de desenvolvimento privilegiado pela política de crédito rural brasileira tem sido o da modernização produtivista da agricultura nos moldes da Revolução Verde, tendo como base o estímulo à mecanização adaptada aos processos produtivos pautados na monocultura e no uso intensivo de produtos químicos nas lavouras (Graziano da Silva, 1998; Kageyama *et al.*, 1990; Martine, 1991). Assim, além de financiar com recursos públicos subsidiados a "moderna agricultura", o sistema contribui diretamente para sustentar a rentabilidade das indústrias produtoras de insumos e máquinas agrícolas, tais como aquelas dos ramos de sementes melhoradas geneticamente, fertilizantes, agrotóxicos, tratores,

colheitadeiras, entre outras (Delgado, 2012; Gonçalves, Souza e Ferreira, 2008; Sambuichi *et al.*, 2012).

Note-se que até mesmo o Pronaf, apesar de sua proposta diferenciada, também tem seguido o caminho da modernização produtivista (Ibase, 2006; Fecamp, 2002). De fato, é preciso reconhecer que o programa incluiu uma parcela importante dos agricultores familiares no mercado financeiro. Contudo, não se pode esquecer que ele tem contribuído decisivamente para a disseminação do pacote tecnológico modernizante entre este tipo de produtor, especialmente após o lançamento do Pronaf Mais Alimentos, linha de crédito criada em 2008 com o propósito de incrementar a mecanização dos estabelecimentos da agricultura familiar e elevar a produtividade da fração mais aquinhoada da categoria[4] (Aquino e Schneider, 2015; Teixeira, 2011, 2012; Weid, 2010).

Os resultados produtivos do modelo agrícola estimulado pelos fundos públicos subsidiados pelo Estado são notáveis. As supersafras de alimentos registradas anualmente e a sanidade de nossos rebanhos de animais atestam que a agropecuária brasileira se tornou uma das mais competitivas do mundo (Buainain *et al.*, 2013; Gasques *et al.*, 2010). No entanto, ao longo do tempo, o estilo de modernização produtiva incentivado pelo crédito rural no Brasil tem recebido pesadas críticas pelo seu perfil concentrador, ao privilegiar principalmente as regiões mais ricas do país, os produtores mais capitalizados e as culturas de exportação.

É de conhecimento geral, conforme a literatura especializada, que os benefícios embutidos na política de crédito rural do Brasil não têm sido distribuídos de forma igualitária (Belik, 2014; Búrigo, 2010; Delgado, Leite e Wesz Júnior, 2011; Martine, 1991; Sayad, 1984). Dados do BCB (2014) demonstram que, entre 2002 e 2012, em torno de 70% do volume de crédito rural aplicado no país se concentrou nas regiões Sul e Sudeste. Nesse período, por sua vez, o valor dos empréstimos liberados para a soja, o milho e o café somaram cerca de 60% de todo o crédito destinado às lavouras. A mesma fonte também indica que o crédito do Pronaf tem privilegiado a produção de *commodities* e se concentra espacialmente nos estados do Centro-Sul. Tais características, entre outras, sinalizam que a política de crédito permanece focalizada em monoculturas tradicionais de exportação

4. A crítica à "mecanização" da agricultura familiar, incentivada pelo Pronaf, refere-se ao modelo agrícola adotado, que tem concentrado seus investimentos em uma pequena parcela de agricultores capitalizados, promovendo o uso de tecnologias "modernas" associadas aos monocultivos de exportação, especialmente soja e milho. Nesse sentido, não se trata de ignorar a importância da utilização de máquinas e equipamentos pela categoria. Até porque a maioria dos produtores familiares, que em muitos casos apresentam baixa capacidade de trabalho, não pode abrir mão do uso de força mecânica e de outros implementos agrícolas, pois estes evitam o trabalho penoso (fundamental de ser eliminado para manter os jovens no campo) e podem contribuir para melhorar o rendimento das atividades desenvolvidas em seus estabelecimentos. O que está em questão, portanto, é o privilegiamento dado pela política de crédito do programa às tecnologias propagadas pelas multinacionais do setor *vis-à-vis* ao insignificante apoio concedido ao financiamento de máquinas agrícolas e equipamentos de pequeno porte adaptados para o fortalecimento de práticas agropecuárias sustentáveis entre os produtores mais pobres, tais quais as múltiplas propostas sugeridas por Albiero *et al.* (2015) e Reichert, Reis e Demenech (2015).

localizadas nas áreas de maior dinamismo econômico, perpetuando uma estrutura social profundamente desigual, com baixa geração de empregos rurais.

Além dos aspectos distributivos mencionados, a partir do final do século XX intensificam-se os questionamentos quanto à insustentabilidade econômica e ambiental do modelo produtivista adotado por uma parcela dos agricultores familiares e, especialmente, pelos médios e grandes produtores nacionais. Do lado econômico, argumenta-se que a elevação dos custos decorrentes da aquisição de insumos químicos cada vez mais caros, relativamente aos baixos preços dos produtos agrícolas, solapa parcela significativa das receitas dos produtores, reduzindo os lucros advindos da elevação da produtividade das lavouras. Esse processo, por sua dimensão e abrangência, estaria na base das corriqueiras crises de endividamento no campo amenizadas por meio das sucessivas renegociações de dívidas rurais (Búrigo, 2010; Delgado, Leite e Wesz Júnior, 2011; Ploeg, 2010; Teixeira, 2011; Weid, 2010).

No que concerne à outra face do problema, tem sido cada vez mais frequentes as críticas ao passivo ambiental provocado pela moderna agricultura incentivada pelo crédito subsidiado (Delgado, 2012; Romeiro, 2007; Sambuichi *et al.*, 2012; Teixeira, 2012). De modo geral, a modernização agrícola ampliou substancialmente o uso de máquinas agrícolas de grande porte, fertilizantes industriais e agrotóxicos. A utilização dessas tecnologias em larga escala, especialmente na fase recente da política de crédito, tem provocado uma vasta gama de impactos ambientais, que vão desde a erosão dos solos até a contaminação dos recursos naturais e dos alimentos produzidos, bem como a emissão de grandes quantidades de gases de efeito estufa (GEEs). Enquanto isso, a agricultura orgânica, que produz alimentos "limpos" sem a utilização de produtos químicos, desenvolve-se em menos de 2% do total de estabelecimentos agropecuários do país, conforme atesta o último Censo Agropecuário do IBGE realizado em 2006 (Gonçalves, Souza e Ferreira, 2008; Lourenço, Schneider e Gazolla, 2016; Observatório ABC, 2013a).

O conjunto de aspectos contraditórios apontados têm "aberto janelas de oportunidades" que têm sido aproveitadas pelos movimentos sociais para a proposição de um estilo de agricultura agroecológico e orgânico até então marginalizado no âmbito do SNCR. O reconhecimento do Estado por esse estilo de agricultura sustentável ocorre com a promulgação de leis, planos e a formulação de modalidades especiais de crédito "verde". Mas essas mudanças normativas, embora representem um avanço, parece que ainda não conseguiram conquistar o espaço político necessário para se consolidar e manter a regularidade de suas operações. Isso porque o arranjo institucional montado para operar a política de financiamento rural, conforme sugerem Búrigo (2010) e Favareto (2010), criou uma "cultura resistente a mudanças" no interior das organizações, das comunidades de agricultores e nos territórios rurais. Faz-se necessário, assim, uma análise das características e da dinâmica operacional das novas ações a fim de se aprofundar a compreensão a respeito.

3 O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA PRODUÇÃO AGROECOLÓGICA E ORGÂNICA NO BRASIL

3.1 Linhas de crédito rural "verde", inovação institucional e operacionalização

Como foi visto, o crédito rural tem sido historicamente utilizado no Brasil como instrumento para modernizar a agropecuária nacional e, com isso, estimular o crescimento da produção de alimentos e matérias-primas para abastecer o mercado interno e para a exportação. Recentemente, porém, verificam-se algumas modificações na configuração do sistema, que começa a passar por um incipiente processo de "esverdeamento". Nos anos 2000, quando os recursos subsidiados voltam a crescer depois de um longo período de estagnação, registram-se as primeiras mudanças qualitativas nessa perspectiva. A partir de então, começam a surgir "novos arranjos institucionais", a exemplo das denominadas linhas de crédito "verde" direcionadas ao apoio de sistemas de produção de alimentos agroecológicos e orgânicos desenvolvidos pela agricultura familiar e, de forma bem mais tímida, pela agricultura empresarial[5] (França, Marques e Del Grossi, 2016b; Igari e Pivello, 2011; Observatório ABC, 2013a; Oliveira *et al.*, 2012; Sambuichi *et al.*, 2012).

Em relação à agricultura familiar, as avaliações negativas da academia sobre o viés produtivista e modernizante do Pronaf e as pressões dos movimentos sociais fizeram o governo realizar modificações importantes nas formas de acesso aos recursos subsidiados do programa. Nesse sentido, foram criadas as linhas especiais de crédito de investimento Pronaf Agroecologia, Pronaf Floresta, Pronaf Semiárido e Pronaf ECO, doravante denominadas a partir da literatura de "Pronaf Verde" (Oliveira *et al.*, 2012; Sambuichi e Oliveira, 2011; Sambuichi *et al.*, 2012). Weid (2006; 2007), entre outros, destacam que o lançamento desses novos instrumentos de financiamento, ao longo da primeira década do século XXI, representa o reconhecimento dos *policy makers* em relação às demandas emanadas das organizações da agricultura familiar pela construção de um modelo agrícola ambientalmente mais sustentável, bem como amplia as oportunidades de investimento dos produtores interessados em trilhar caminhos alternativos ao padrão tecnológico modernizante predominante no campo.

As linhas de crédito do Pronaf Verde começaram a operar em 2003, quase sete anos depois da criação do programa, tendo como público potencial os 4,4 milhões de estabelecimentos familiares existentes no Brasil. Conforme indica o quadro 1, essas modalidades especiais de financiamento têm em comum a orientação geral de buscar melhorar o uso dos recursos naturais no meio rural, estimulando a

5. De acordo com os dados do Censo Agropecuário 2006, do IBGE, a grande maioria dos estabelecimentos agropecuários orgânicos está inserida na categoria agricultura familiar (74.805 estabelecimentos, representando 82,66% do total), cuja representatividade é seguida também no âmbito das cinco regiões do país. Contudo, nota-se que destes, 95,17% não são certificados, evidenciando ser este um dos grandes desafios da agricultura orgânica brasileira (Lourenço, Schneider e Gazolla, 2016).

adoção de práticas conservacionistas e alternativas tecnológicas menos agressivas ao meio ambiente. Seu objetivo maior é, assim, criar condições concretas para a aceleração do processo de transição da agricultura convencional e/ou "moderna" para a sustentável, fortalecendo com apoio financeiro e assistência técnica vinculada aos empréstimos as iniciativas que vêm sendo realizadas no âmbito das unidades familiares de produção (França, Marques e Del Grossi, 2016b; Brasil, 2016a).

QUADRO 1
Objetivos das linhas de crédito de investimento que compõem o Pronaf Verde

Linha de crédito	Início da operação	Objetivo
Pronaf Floresta	2003/2004	Financiar a implantação e manutenção de sistemas agroflorestais, manejo florestal e exploração extrativista ecologicamente sustentável, áreas de preservação permanente, reserva legal, recuperação de áreas degradadas e enriquecimento de áreas que apresentam cobertura florestal diversificada com espécies nativas.
Pronaf Semiárido	2003/2004	Financiar investimentos em projetos de convivência com o semiárido, focando na sustentabilidade dos agroecossistemas e priorizando projetos de infraestrutura hídrica e implantação, ampliação, recuperação ou modernização das demais infraestruturas.
Pronaf Agroecologia	2005/2006	Financiar a implantação e manutenção de sistemas agroecológicos de produção, conforme normas estabelecidas pela Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e sistemas orgânicos de produção, conforme normas estabelecidas pelo Mapa.
Pronaf ECO	2007/2008	Financiar a implantação, utilização e/ou recuperação de tecnologias para produção de energia renovável, tecnologias ambientais, sistemas de armazenamento hídrico, silvicultura e a adoção de práticas conservacionistas e de correção da acidez e fertilidade do solo.

Fonte: Oliveira *et al*. (2012, p. 10-11).

No outro polo da agropecuária, a partir da safra 2010/2011, os médios e grandes produtores patronais passaram a contar com o Programa ABC (Agricultura de Baixo Carbono), linha de financiamento rural instituída para executar as metas do Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas visando à Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, mais conhecido como Plano ABC. O Programa ABC tem recursos dotados pelo Plano Agrícola e Pecuário (PAP) para financiar várias atividades, entre elas a produção ambientalmente sustentável de alimentos (ABC Orgânicos), em consonância com as regras estabelecidas pelo Mapa (Observatório ABC, 2013a; Sambuichi *et al*., 2012).

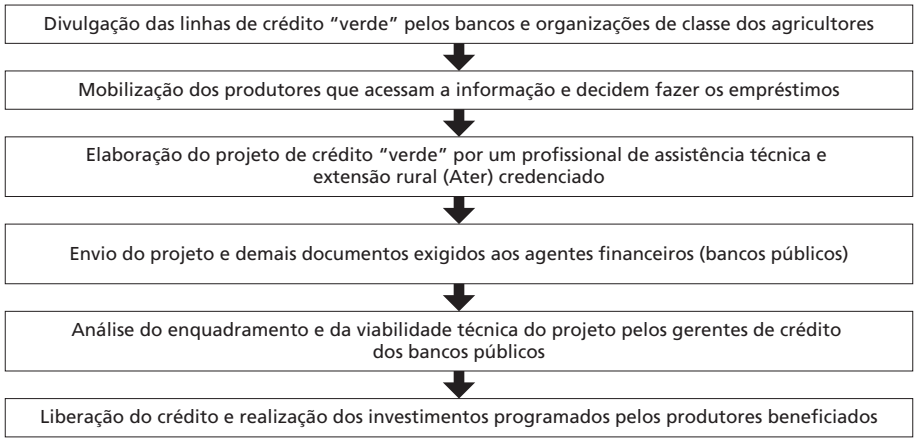
Analistas como Oliveira *et al*. (2012) e Weid (2006; 2007) consideram que as linhas de crédito que compõem o Pronaf Verde são *inovações na política de crédito rural brasileira* que buscam abrir novos caminhos para ações ambientalmente sustentáveis no âmbito da agricultura familiar. Na mesma direção, Moser e Gonzalez (2016) destacam que as modalidades de financiamento "verde" são inovadoras ao contribuir para mitigar as causas do aquecimento

global e tornar os produtores familiares mais resilientes aos efeitos das mudanças climáticas. No que se refere ao ABC, os especialistas concordam que o programa representa uma importante mudança de trajetória do modelo de operacionalização do sistema de financiamento rural brasileiro, uma vez que os seus empréstimos estão vinculados obrigatoriamente a um sistema de produção ou a uma tecnologia que auxilia na conservação e recuperação dos recursos naturais degradados, algo não verificado no modelo de crédito tradicional (Observatório ABC, 2012; 2013b; 2015a).

A dinâmica operacional das modalidades de financiamento analisadas, Pronaf Verde e ABC Orgânicos, envolve uma sequência de etapas interligadas que vão da esfera federal até o nível municipal. Todo o processo começa em Brasília onde cada programa é desenhado e são definidas suas normas de funcionamento, como as finalidades do crédito, os limites, os prazos e as taxas de juros mais baixas para estimular a adesão dos agricultores e viabilizar os empreendimentos (Búrigo, 2010; Observatório ABC, 2012; Parente, 2004). Encerrada essa fase, as "regras do jogo" e os produtos financeiros são divulgadas nos Planos Safra da Agricultura Familiar e no Plano Agrícola e Pecuário, tendo os bancos a autorização para contratar os empréstimos nos municípios.

Em nível municipal, como é demonstrado no fluxograma 1, o primeiro passo é a divulgação das linhas de crédito pelos bancos e pelas entidades de classe que representam as categorias de agricultores. Uma parcela dos produtores, que recebe a informação por uma dessas fontes, decide acessar o crédito motivados por suas necessidades de capital de investimento e atraídos pelos subsídios embutidos nas linhas especiais de crédito. Mas para isso, os demandantes necessitam contar com o apoio de um profissional de assistência técnica e extensão rural (Ater) – pública ou privada –, que elabora um projeto de crédito onde detalha o investimento que será desenvolvido com os recursos subsidiados, bem como a previsão de receitas, despesas e rentabilidade que atestem a viabilidade econômica da atividade (Brasil, 2016a; Observatório ABC, 2012). Note-se que, conforme a legislação vigente, os empreendimentos de agricultura orgânica financiados não poderão contemplar o uso de qualquer tipo de insumo químico (fertilizantes, agrotóxicos etc.) ou organismos geneticamente modificados. Observada essa exigência, os projetos são encaminhados às agências dos bancos públicos (Banco do Brasil – BB, Banco do Nordeste do Brasil – BNB, Banco da Amazônia – Basa, entre outros) para avaliação e possível liberação dos recursos de acordo com as regras estabelecidas nos normativos do Banco Central (BCB).

FLUXOGRAMA 1
Etapas do processo de operacionalização das linhas de crédito rural de investimento "verde" em nível municipal



Fonte: MDA (Brasil, 2016a) e Observatório ABC (2012).
Elaboração dos autores.

Vale destacar que os sistemas de produção financiados por meio das linhas de crédito "verde", além de ambientalmente sustentáveis, precisam ser economicamente viáveis, pois os empréstimos devem ser reembolsados nos prazos estabelecidos. Ademais, os bancos operadores decidem se concedem ou não os financiamentos considerando três fatores: o histórico do agricultor, a sua capacidade de endividamento e a viabilidade econômica do projeto. O sucesso das operações realizadas, porém, não depende apenas da elaboração e aprovação dos empréstimos. Para tanto, é necessário que o serviço de Ater tenha continuidade nas fases de implantação e execução das atividades financiadas (França, Marques e Del Grossi, 2016a; Guadagnin, 2010; Brasil, 2016a).

O andamento adequado da concessão dos empréstimos apresentado depende, portanto, do desenvolvimento harmônico de todas as etapas descritas, desde a elaboração das normas e definição dos subsídios até a efetivação dos contratos. O processo também exige a interação entre o conjunto de atores envolvidos – agricultores, organizações de classe, profissionais de Ater e agentes financeiros (bancos públicos e cooperativas de crédito) – os quais formam a rede de relações sociais que garantem o ambiente institucional de funcionamento dos programas. A questão é que isso nem sempre acontece na prática, conforme lembra Abrahão (2007) e também Godoi, Búrigo e Cazella (2016). Segundo estes autores, há vários problemas no desenho e na operacionalização das ações planejadas, contribuindo para criar uma grande distância entre as metas de desempenho estabelecidas em Brasília e a realidade observada nos municípios que formam a geografia nacional, onde as políticas públicas efetivamente ganham vida.

3.2 Desempenho financeiro, limites observados e sugestões de aprimoramento

A política de crédito rural brasileira demonstrou um desempenho quantitativo excepcional no transcorrer do período compreendido entre 2002 e 2012. Nesse intervalo de tempo, de acordo com dados do Anuário Estatístico do Crédito Rural (BCB, 2014), foram aplicados R$ 840,3 bilhões em operações de custeio e investimento agropecuários, visando elevar os níveis de modernização tecnológica de nossas lavouras e fazendas criatórias. O Pronaf também manteve sua trajetória de crescimento no mesmo período, realizando 17,8 milhões de contratações e aplicando mais de R$ 91,6 bilhões. As linhas de financiamento voltadas ao fortalecimento da produção agroecológica e orgânica de alimentos, por sua vez, registraram um comportamento bem diferente dos indicadores apresentados.

A tabela 1 indica que o Pronaf Verde financiou, de 2004 a 2011, um total de R$ 367,1 milhões em 62.464 contratos, variando entre um mínimo de R$ 23,8 milhões aplicados na safra 2004-2005 e um máximo de R$ 73,4 milhões contratados na safra 2006-2007. Contrariando as expectativas, observa-se que, dentre as linhas analisadas, o Pronaf Agroecologia foi o que financiou o menor volume de total de recursos e o menor número de contratos, não chegando a alcançar mil operações nas primeiras seis safras de sua existência. A melhor *performance* foi obtida pelo Pronaf Semiárido, cujas contratações estão concentradas predominantemente na região Nordeste, onde estão localizados metade dos 4,4 milhões de estabelecimentos familiares do país.

TABELA 1
Número de contratos firmados e valor aplicado nas linhas do Pronaf Verde – Brasil (2004-2011)

Safra	Pronaf Floresta		Pronaf Semiárido		Pronaf Agroecologia		Pronaf ECO		Total Pronaf Verde	
	C[1]	VA[2]	C	VA	C	VA	C	VA	C	VA
2004-2005	1.758	8,4	3.059	15,4	-	-	-	-	4.817	23,8
2005-2006	3.339	15,5	10.141	47,9	59	0,6	-	-	13.539	64,0
2006-2007	5.356	25,3	10.300	45,6	260	2,5	-	-	15.916	73,4
2007-2008	2.248	12,7	7.773	37,6	191	2,0	204	2,7	10.416	54,9
2008-2009	1.307	7,3	4.105	24,4	393	5,1	1.386	18,6	7.191	55,4
2009-2010	919	5,9	2.742	17,5	76	1,3	1.436	19,0	5.173	43,6
2010-2011	1.491	13,9	3.677	30,0	2	0,03	242	8,0	5.412	52,0
Total	**16.418**	**89,0**	**41.797**	**218,4**	**981**	**11,5**	**3.268**	**48,3**	**62.464**	**367,1**

Fonte: Sambuichi *et al*. (2012, p. 30).
Elaboração dos autores.
Notas: [1] C = contratos.
[2] VA = valores aplicados (R$ milhões).

Os números disponíveis mostram que as linhas do Pronaf Verde apresentam um desempenho financeiro insignificante em comparação aos indicadores da política de crédito nacional, bem como em relação às demais modalidades de financiamento do Pronaf voltadas à modernização da agricultura familiar. Segundo Sambuichi *et al.* (2012, p. 30-31),

> os valores totais financiados pelo Pronaf Verde da safra 2004-2005 à safra 2010-2011 correspondem apenas a 0,7% dos recursos aplicados e 0,5% do número de contratos firmados pelo Pronaf Geral nesse mesmo período (considerando custeio e investimento, sem incluir as linhas especiais de crédito). O Pronaf Mais Alimentos, por exemplo, outra linha especial de crédito implantada a partir da safra 2008-2009 com o objetivo de estimular a produção de alguns alimentos para consumo interno, financiou em apenas três safras o montante de R$ 6,8 bilhões, enquanto o Pronaf Verde aplicou apenas o correspondente a 2,2% desse valor no mesmo período.

Do mesmo modo, a linha de crédito ABC Orgânicos também não conseguiu deslanchar. Conforme é possível perceber na tabela 2, a participação desse tipo de empréstimo no total de contratações do Programa ABC é inexpressiva. Na Safra 2011/2012, ela absorveu 0,11% dos contratos e na safra seguinte apenas 0,06%. Na verdade, os recursos dessa política estão concentrados basicamente na recuperação de pastagens, florestas plantadas e sistema de plantio direto. Nascimento *et al.* (2015) esclarecem que o público do Programa ABC é formado por grandes e médios produtores, especialmente pecuaristas que produzem gado de corte. O financiamento das lavouras de alimentos orgânicos não é encarado como prioridade no âmbito programa, já que os técnicos do Mapa avaliam que esse tipo de atividade agrícola pouco ou nada contribui com a redução de emissões de carbono (Observatório ABC, 2013b).

TABELA 2
Contratos aprovados pelo Banco do Brasil nas safras 2011/2012 e 2012/2013 por linha de financiamento do Programa ABC
(Em %)

Linha de crédito ABC	Safra 2011/2012	Safra 2012/2013
Recuperação de pastagens	76,00	80,32
Florestas plantadas	7,00	4,50
Sistema plantio direto (SPD)	6,00	7,44
FCO natureza	6,00	3,51
ILP/ILPF/SAF	3,00	2,50
Tratamento de dejetos	0,60	0,25
ABC ambiental	0,17	1,38
ABC orgânicos	0,11	0,06
Fixação biológica de nitrogênio	–	0,04
Não identificado	1,12	–
Total	**100,00**	**100,00**

Fonte: Observatório ABC (2013b).
Obs.: Dados agrupados pelos autores a partir das figuras 3 e 12.

Com efeito, constata-se que a articulação das organizações da sociedade civil e os compromissos assumidos pelo governo federal em tratados internacionais referentes às mudanças climáticas globais, contribuíram para a criação das chamadas linhas de crédito "verde", abrindo um espaço importante para o financiamento de práticas agroecológicas e da produção orgânica de alimentos. Porém, essa inovação introduzida na política de crédito rural brasileira não avançou como o esperado nos seus primeiros anos de operação. Mas se existem as linhas especiais de crédito e, em algumas modalidades, nem todos os recursos disponibilizados anualmente são aplicados, por que a quantidade de financiamentos voltados a apoiar a agricultura de base ecológica tem sido tão pequena?

Uma rápida revisão da literatura relativa ao tema evidencia que vários fatores podem explicar o quadro retratado. Eles estão associados, por um lado, a *problemas na concepção e no desenho normativo* das novas modalidades de crédito estudadas; e, por outro lado, a um *conjunto de obstáculos operacionais* nas diferentes etapas do processo de liberação dos recursos financeiros em nível municipal identificadas no fluxograma 1, exposto na subseção precedente.

Quanto aos problemas de concepção e desenho normativo dos programas, verifica-se que as condições de pagamento não são adequadas e as exigências técnicas de enquadramento dos projetos de sistemas produtivos de base ecológica são excessivamente burocráticas, em comparação à maior simplicidade para a tomada de recursos das demais linhas de investimento do SNCR, orientadas apenas por uma lista de produtos financiáveis. De fato, linhas como o Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota), o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp) e o Pronaf Mais Alimentos, praticam juros semelhantes ou bastante próximos aos do crédito "verde", mas com menos exigências técnicas e ambientais (tais como planos de manejo florestal, declaração de empresas certificadoras de produtos orgânicos etc.), o que tem induzido os agricultores a optarem por essas modalidades tradicionais de financiamento em detrimento dos novos instrumentos de apoio á agroecologia e à produção orgânica (Godoi, Búrigo e Cazella, 2016; Observatório ABC, 2013b; 2015a; Weid, 2007; 2010).

Entre os obstáculos operacionais identificados com maior frequência para explicar a baixa demanda e o desempenho insignificante do Pronaf Verde e do Programa ABC, destacam-se: a falta de divulgação e de conhecimento dos agricultores sobre as linhas de crédito, a falta de assistência técnica adequada para elaborar os projetos de base ecológica, os custos elevados do processo de certificação orgânica por auditoria e as dificuldades burocráticas de acesso ao crédito junto aos bancos. Os entraves relacionados ao acesso ao crédito junto aos agentes financeiros passam pela formatação inadequada das planilhas de apresentação dos projetos, falta da definição de metas

de aplicação, carência de pessoal, desconhecimento das linhas de crédito "verde" por parte dos funcionários e/ou sua resistência em financiar projetos agroambientais que não são prioritários nas agências (Abrahão, 2007; Observatório ABC, 2012; Parente, 2004; Sambuichi *et al*., 2012; Sidersky, 2007; Staub e Mello, 2012; Weid, 2006; 2007).

Diante dos problemas elencados, nota-se que representantes de entidades ligadas à agricultura familiar e a agricultura empresarial têm buscado sugerir mudanças e estratégias para tentar ampliar a quantidade de produtores atendidos pelas linhas especiais de crédito. No caso Pronaf Verde, uma medida reivindicada pelo movimento agroecológico é a redução da taxa de juros do programa para 1% ao ano (a.a.). Além disso, defende-se que o governo deve garantir recursos "carimbados" para as linhas especiais de crédito (Abrahão, 2007; Sidersky, 2007). Weid (2010), por seu turno, vai além dessas propostas, sugerindo que a introdução de um "prêmio de adimplência" para os empréstimos contratados, na forma de um rebate de 50%, tornaria esses instrumentos mais atrativos para os produtores e daria grande estímulo aos processos de transição agroecológica.

Alguns especialistas da área defendem também que as linhas do Programa ABC precisam de maiores subsídios e rebates, para diferenciar positivamente os agricultores interessados em investir nas atividades agroambientais (Araújo e Valle, 2013). Outros analistas, contudo, não avaliam a necessidade de modificações substanciais nas linhas de crédito voltadas ao apoio da agricultura de base ecológica. Para eles, é preciso, porém, ajustes planejados para melhorar a divulgação das modalidades especiais de financiamento entre os agricultores, estabelecimento de metas de desembolso dos recursos, simplificação das regras de avaliação dos projetos, capacitação dos técnicos de Ater e funcionários dos bancos e garantias de acesso dos produtores às certificadoras (Observatório ABC, 2012; Staub e Mello, 2012; Sambuichi *et al*., 2012).

A maioria das tentativas de implementar as medidas sugeridas e ampliar o financiamento da agricultura sustentável foram frustradas. A partir da promulgação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) e, depois, do primeiro Planapo, as expectativas se renovaram. O Planapo, de certa forma, reconheceu alguns dos desafios apresentados aqui e busca enfrentá-los. Mas, como será visto na sequência, os resultados não foram tão animadores quanto se esperava, uma vez que o viés produtivista do SNCR permanece e as linhas de crédito "verde" mantêm o seu comportamento pouco expressivo e declinante em relação aos demais instrumentos da política agrícola nacional. Tal fato ocorre num contexto de crise política e econômica que parece estar fechando as "janelas de oportunidades abertas" para o "esverdeamento" da política de crédito rural.

4 O PRIMEIRO PLANAPO E A BUSCA PELA EXPANSÃO DAS LINHAS DE CRÉDITO RURAL "VERDES" VOLTADAS À PROMOÇÃO DA AGROECOLOGIA E DA PRODUÇÃO ORGÂNICA

O Planapo foi instituído, em 2013, com o objetivo de promover ações indutoras visando ampliar e fortalecer a produção orgânica e de base agroecológica no Brasil, tendo como público prioritário os agricultores familiares e outros segmentos de empreendedores rurais ligados à agricultura empresarial. Uma das diretrizes do plano é a promoção de sistemas produtivos ambientalmente mais sustentáveis e menos dependentes de insumos externos às propriedades. Para tanto, sua estrutura foi dividida em quatro eixos estratégicos: *i)* produção; *ii)* uso e conservação de recursos naturais; *iii)* conhecimento; e *iv)* comercialização e consumo. A partir desses quatros eixos foram delineadas quatorze metas e 125 iniciativas a serem implementadas no período de sua vigência (Brasil, 2013; 2016b; França, Marques e Del Grossi, 2016b; Oliveira, 2016; Sambuichi *et al*., 2016).

Entre os consensos presentes no Planapo, está o de que as práticas agroecológicas requerem o apoio de políticas públicas estruturantes, tais como "serviços de crédito rural diferenciado". Nesse sentido, no leque de "macrodesafios" estabelecidos pela referida política, destaca-se: "A ampliação da utilização de crédito e outras formas de financiamento e fomento para o custeio e implantação de infraestruturas produtivas e comerciais" (Brasil, 2013, p. 16). O enfoque prioritário dado à oferta de crédito rural tem uma dupla motivação. De um lado, por seu papel indutor de mudanças sociotécnicas; e, de outro, por ser considerado um instrumento fundamental para aumentar a capacidade de investimento dos agricultores brasileiros em sistemas de produção orgânica e de base agroecológica (França, Marques e Del Grossi, 2016b; Oliveira, 2016).

Com efeito, o Planapo identifica nas linhas de crédito "verde" existentes no Brasil (Pronaf Verde e ABC Orgânicos) uma oportunidade para fortalecer a agroecologia e a produção orgânica no campo. No entanto, reconhece que o número de contratos via essas modalidades especiais de financiamento é ainda muito reduzido. No diagnóstico inicial do plano, em consonância com o aludido na seção anterior, argumenta-se que os maiores limites para a expansão das modalidades de crédito "verde" estavam associados à baixa capacitação de técnicos e produtores e aos entraves colocados pelo sistema financeiro que ainda não havia absorvido as particularidades dos sistemas produtivos de base ecológica (Brasil, 2013; 2016b).

Nesse contexto, conforme pode ser observado no quadro 2, o Planapo tenta equacionar os gargalos apresentados promovendo um conjunto de iniciativas voltadas à realização de ajustes e adequações da operacionalização das linhas de crédito "verde", capacitação de técnicos de Ater e agentes financeiros para melhorar a elaboração e avaliação dos projetos financiados e desenvolvimento de normas e instrumentos para facilitar o acesso de mulheres e jovens ao crédito subsidiado (os quais são os membros que mais influenciam na decisão familiar de deixar o campo). Uma outra estratégia importante do plano foi disponibilizar para aplicação um volume substancial de crédito agrícola no período de 2013 a 2015. Por meio do Pronaf, atendendo a demanda do movimento

agroecológico por recursos "carimbados", o MDA garantiu um total de R$ 2,5 bilhões para custeio e investimento da produção agroecológica e orgânica da agricultura familiar. Já o Mapa disponibilizou um montante de R$ 4,5 bilhões do Plano Agrícola e Pecuário para financiar a produção orgânica de alimentos e outras atividades.

QUADRO 2
Estratégias do Planapo para ampliar o número de produtores com acesso às linhas de crédito voltadas ao apoio da produção orgânica e de base agroecológica (2013-2015)

Iniciativa	Responsável	Indicador	Meta de execução		
			2013	2014	2015
1. Elaborar cinquenta planilhas modais com coeficientes técnicos de produção para sistemas orgânicos e de base agroecológica, que darão base à elaboração dos custos para financiamentos de custeio e/ou investimento.	MDA	Planilhas elaboradas	–	25	25
2. Ajustar o Pronaf Agroecologia considerando diferencial positivo a bônus de adimplência, prazos e carências, juros, Ater embutida e riscos financeiros.	MF e MDA	Normativos aperfeiçoados	1	1	1
3. Implantar sistema de acompanhamento da efetivação do crédito rural da agricultura familiar e não familiar de sistemas produção orgânica e de base agroecológica.	MDA	Sistema implantado	1	–	–
4. Capacitar quinhentos técnicos ou funcionários dos agentes financeiros sobre sistemas de produção orgânica e de base agroecológica.	MDA e Mapa	Técnicos e funcionários capacitados	–	250	250
5. Qualificar 1.200 técnicos em crédito rural para implantação de sistemas de produção orgânica e de base agroecológica, articulado com as chamadas de Ater.	MDA e Mapa	Técnicos qualificados	–	600	600
6. Desenvolver normas e instrumentos de crédito específico para sistemas produção orgânico e de base agroecológica, facilitando o acesso das mulheres e jovens.	MDA e Mapa	Normas e instrumentos desenvolvidos	1	1	1
7. Incluir módulos específicos sobre igualdade de gênero e de juventude e as linhas de financiamento para estes públicos, com foco na produção orgânica e de base agroecológica, nas capacitações dos técnicos ou funcionários dos agentes financeiros.	MDA/DPMRQ	Módulos incluídos	–	2	
8. Capacitar 150 operadores de crédito nas linhas de financiamento específicas para as mulheres e jovens, com foco na produção orgânica e de base agroecológica.	MDA/DPMRQ	Agentes e operadores capacitados	50	50	50
			R$ 150 mil		
9. Capacitar 150 técnicos/as, lideranças e agricultoras sobre linhas de financiamento específicas para as mulheres, com foco na produção orgânica e de base agroecológica.	MDA/DPMRQ	Técnicos(as), lideranças e agricultoras capacitados(as)	50	50	50
			R$ 150 mil		
10. Disponibilizar 5% dos recursos do Pronaf em sistemas orgânicos e de base agroecológica, em modalidades de custeio e investimento.[1]	MDA	Recursos aplicados	R$ 2,5 bilhões		
11. Disponibilizar recursos para custeio e investimento, com condições diferenciadas, de forma a estimular a conversão para sistemas orgânicos de produção e a ampliação da produção orgânica, por meio das linhas de crédito do Plano Agrícola e Pecuário.[2]	Mapa	Recursos aplicados	R$ 4,5 bilhões		

Fonte: Brasil (2013, p. 52-53).
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Recursos tendo como referência o Plano Safra 2013/2014 do MDA.
[2] Recursos tendo como referência o Plano Agrícola e Pecuário do Mapa.

Um olhar panorâmico sobre as iniciativas do Planapo evidencia, de certa forma, que o Estado brasileiro mostrou-se "permeável" às demandas da sociedade civil, parte delas elencadas na coletânea organizada por Weid (2007). Ao eleger as linhas de crédito rural "verde" como uma das suas prioridades, o plano aprofunda o esforço de tentar trazer a agricultura de base ecológica para dentro do SNCR. Ou seja, consubstancia a incorporação da vertente ambiental na política de crédito. No entanto, os resultados obtidos frustraram as expectativas mais otimistas. Segundo reconhece o relatório de avaliação de Brasil (2016b, p. 27), "A constatação, ao final do ciclo 2013-2015 do Planapo, é de que o número de contratos de financiamento para a produção orgânica e de base agroecológica e o montante de recursos respectivos são ainda tímidos".

De fato, a persistência da timidez das operações das linhas de crédito "verde" é visível quando se analisa os dados recentes do Banco Central (BCB), expostos a seguir na tabela 3. No âmbito do Pronaf Verde, de 2013 a 2015, os recursos efetivamente aplicados somaram R$ 131 milhões, distribuídos em 20.855 contratos de crédito, o que representa 5,24% dos R$ 2,5 bilhões disponibilizados inicialmente pelo Planapo. Note-se que, nesse mesmo período, o Pronaf realizou 5,5 milhões de operações no valor de R$ 66,5 bilhões, o que denota a manutenção do caráter residual das linhas especiais de apoio a agroecologia e a produção orgânica no conjunto de ações desenvolvidas pelo programa. Em comparação ao Pronaf Mais Alimentos, por exemplo, que aplicou um montante de R$ 4,3 bilhões durante a vigência do plano, a participação do financiamento "verde" foi de apenas 3,04%.

Individualmente, a linha de crédito "verde" que apresentou o pior desempenho foi o Pronaf Agroecologia, com 61 contratos efetivados e R$ 2,6 milhões aplicados. Os Pronafs Floresta e ECO vêm em seguida demonstrando um desempenho modesto em termos de contratos e valores aplicados. De todas as linhas estudadas, seguindo uma tendência já apresentada no período de 2004 a 2011 (tabela 1), a que demonstrou o maior número de contratações foi o Pronaf Semiárido, tendo sido responsável por mais de 18 mil operações e por um volume aplicado de R$ 86,5 milhões. Sem a contabilização dessa linha, como se observa na tabela 3, a participação das inovações de cunho ambiental na política de crédito rural para a agricultura familiar se tornariam praticamente imperceptíveis.

TABELA 3
Número de contratos e valores aplicados pelas diferentes linhas de crédito do Pronaf – Brasil (2013-2015)

Linhas de crédito	Número de contratos	Valores aplicados (R$ 1,00)
Agroecologia (1)	61	2.636.819,87
Agroindústria (custeio)	205	499.621.553,43
Agroindústria (investimento)	293	122.873.743,99

(Continua)

(Continuação)

Linhas de crédito	Número de contratos	Valores aplicados (R$ 1,00)
Custeio	368.346	6.901.757.209,55
ECO (2)	992	14.749.595,72
Floresta (3)	1.530	27.096.607,52
Jovem	163	1.110.107,24
Mais Alimentos	150.933	4.304.035.403,13
Microcrédito	380.675	887.033.234,14
Mulher	1.879	24.080.267,70
Produtivo orientado	2.176	7.415.906,60
Reforma agrária	18.717	128.890.657,62
Reforma agrária (microcrédito)	2.741	25.192.369,56
Sem subprograma	4.588.357	53.431.338.965,31
Semiárido (4)	18.272	86.523.859,13
Pronaf Verde (1 + 2 + 3 + 4)	20.855	131.006.882,24
Pronaf total	5.535.340	66.464.356.300,51

Fonte: BCB (2016).
Elaboração dos autores.

O baixo desempenho do Pronaf Verde, porém, não pode ser encarado como um problema homogêneo. A geografia dos desembolsos das linhas do Programa revela desequilíbrios e especificidades regionais marcantes (tabela 4). Os contratos do Pronaf Agroecologia se concentram na região Sul, com 52,46% do total, seguido da região Nordeste, com 36,07% e da região Sudeste, com 11,48% dos contratos nacionais. Não houve acesso a esta linha de crédito nas demais regiões. O Pronaf Floresta e o Semiárido apresentam uma forte concentração nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste, respectivamente. Já os contratos do Pronaf ECO estão concentrados, pela ordem, no Nordeste, no Sul, no Sudeste, no Norte e no Centro-Oeste, que é a região do país onde as linhas de crédito "verde" estão praticamente ausentes.

TABELA 4
Distribuição geográfica dos contratos do Pronaf Verde – Brasil (2013-2015)

Região	Floresta		Semiárido		Agroecologia		ECO	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Norte	1.262	82,48	0	0,00	0	0,00	18	1,81
Nordeste	87	5,69	14.055	76,92	22	36,07	630	63,51
Sudeste	141	9,22	4.217	23,08	7	11,48	128	12,90
Sul	40	2,61	0	0,00	32	52,46	213	21,47
Centro-Oeste	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	0,30
Brasil	**1.530**	**100,00**	**18.272**	**100,00**	**61**	**100,00**	**992**	**100,00**

Fonte: BCB (2016).
Elaboração dos autores.

Outra questão que merece ser considerada é que a proposta do Planapo de ampliar a inserção das mulheres na política de crédito rural tem apresentado pouca efetividade, sendo esse aspecto evidenciado pela baixa participação feminina no Pronaf. Na verdade, a presença das mulheres em todas as linhas de crédito do Pronaf é muito inferior em relação aos homens (Silva *et al.*, 2016). Entretanto, particularmente no que diz respeito ao Pronaf Verde, a tabela 5 indica que a linha de crédito com menor ocorrência de mulheres foi a de agroecologia. Isso porque, de 2013 a 2015, dos 61 projetos efetivados por essa modalidade de financiamento, apenas cinco contratos (8,20%) foram feitos por agricultoras familiares. Nas demais linhas, os resultados são melhores, oscilando de 21% a 25% das operações, mais muito abaixo das reinvindicações dos movimentos sociais, demonstrando o viés de gênero prevalecente.

TABELA 5
Distribuição dos contratos do Pronaf Verde no Brasil por gênero (2013-2015)

Gênero	Floresta		Semiárido		Agroecologia		ECO	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Masculino	1.143	74,71	14.406	78,84	56	91,80	743	74,90
Feminino	387	25,29	3.866	21,16	5	8,20	249	25,10
Total	**1.530**	**100,00**	**18.272**	**100,00**	**61**	**100,00**	**992**	**100,00**

Fonte: BCB (2016).
Elaboração dos autores.

Quanto às ações voltadas a agricultura empresarial, por sua vez, constata-se que os recursos efetivamente executados somaram um percentual irrisório do montante total de R$ 4,5 bilhões disponibilizados pelo Mapa. Note-se que na safra 2013/2014 não foi alocado nenhum montante para as lavouras orgânicas (Observatório ABC, 2015b). Na safra 2015/2016, o Programa ABC aplicou R$ 2,05 bilhões e, desse total, o financiamento da produção orgânica absorveu apenas R$ 530 mil (0,03%), ocupando a última posição no *ranking* de aplicações da referida política, que se tornou bem menos atrativa para os agricultores a partir de 2015, ao elevar os juros dos seus empréstimos de 5% para 8% ao ano (Observatório ABC, 2016).

Em síntese, o Planapo inovou ao estabelecer iniciativas concretas visando amenizar as contradições socioambientais do SNCR e fortalecer as bases de um padrão de agricultura de base ecológica. A construção deste plano é em si um feito que deve ser celebrado, uma vez que são muito poucos os países que alcançaram este repto mesmo entre as nações desenvolvidas, com exceção da Dinamarca e de alguns outros (MAFF, 2015; Stein, 2015). Assim, não se deve desmerecer a relevância das inovações apresentadas, embora sem esquecer que o governo brasileiro somente foi levado nesta direção por conta da pressão dos atores sociais, que há muito clamam pela construção de políticas de financiamento favoráveis

à produção agrícola sustentável. Todavia, em termos práticos, essa inovação se mostrou pouco efetiva.

Para ilustrar a afirmação do parágrafo anterior, basta dizer que a política de crédito rural brasileira, de 2013 a 2015, realizou 7,7 milhões de contratações e aplicou R$ 458,4 bilhões (BCB, 2016). Cotejando esses números com os indicadores inexpressivos das linhas de crédito "verde", depreende-se que os fundos públicos continuam sendo direcionados predominantemente para fomentar o modelo agrícola produtivista, assentado em monoculturas e no uso de máquinas e insumos químicos. Ou seja, ao manter sua trajetória histórica praticamente inalterada, "a política pública de crédito se pauta principalmente nas ações em que os subsídios oficiais são empregados para reforçar uma lógica capitalista calcada em sistemas produtivos convencionais" (Godoi, Búrigo e Cazella, 2016, p. 653).

Desse modo, como reconhece o próprio governo num documento recente elaborado para avaliar a execução das metas do Planapo: "Em que pese os esforços das instituições para aprimorar as normas aplicáveis aos instrumentos de crédito, bem como capacitar técnicos e lideranças dos agricultores e agricultoras, a ampliação do acesso ao crédito para a produção orgânica e agroecológica permanece como um desafio para os próximos anos" (Brasil, 2016b, p. 30).

Não é possível identificar com precisão as causas do baixo desempenho orçamentário das linhas de crédito "verde" durante a vigência do Planapo. Até o momento falta uma avaliação criteriosa sobre o assunto, bem como sobre os resultados socioeconômicos dos investimentos realizados. Tudo indica, contudo, que o quadro apresentado está associado à persistência dos problemas de concepção e de operacionalização dessas modalidades de financiamento, tal qual foi mencionado sumariamente na seção anterior. Isso significa que os obstáculos não foram superados e há contramovimentos, uma vez que a introdução dos princípios da agroecologia no SNCR, como referencial de ação, revela-se um processo contraditório e incompleto.

No que diz respeito às condições de pagamento, as linhas do Pronaf Verde e do ABC Orgânicos continuam pouco atrativas para os agricultores. O relatório de balanço (Brasil, 2016b) destaca que o MDA, em conjunto com o Ministério da Fazenda (MF), fez ajustes no Pronaf Verde em relação ao diferencial positivo dessa linha de financiamento, em termos de bônus de adimplência, juros etc. Mas essa medida não aconteceu na prática, haja vista que não foi incorporado nenhum tipo de "rebate" às referidas modalidades de financiamento.[6] Além disso,

6. De acordo com o Manual de Crédito Rural (disponível em: <http://www3.bcb.gov.br/mcr>), até fevereiro de 2017, não havia previsão de "rebate" para nenhuma das linhas do Pronaf Verde. Atualmente, esse tipo de bônus de adimplência é atribuído apenas ao Pronaf "A" destinado ao público da reforma agrária, e a linha de microcrédito do Pronaf "B", que atende os agricultores familiares de baixa renda.

os juros do Pronaf Verde se elevaram durante a vigência do Planapo, saltando de um patamar que variava de 1% a 2% anuais na safra 2013/2014 para 2,5% ao ano na safra 2015/2016. No mesmo período, os juros do Programa ABC saltaram de 5% para 8% ao ano, nivelando-se com os valores cobrados pelas demais linhas de financiamento do SNCR.

Mediante tais condições de pagamento dificilmente o produtor é estimulado a mudar. Isso se torna mais grave, principalmente, quando se considera a persistente falta de divulgação das linhas de crédito estudadas. No campo de atuação do extinto MDA, por exemplo, a linha de financiamento mais difundida é o Pronaf Mais Alimentos, conforme indica a abundante propaganda de diferentes tipos de tratores exposta no Anuário Brasileiro da Agricultura Familiar 2015 (Seibt *et al.*, 2015). Segundo França, Del Grossi e Marques (2016a), essa é uma medida acertada, uma vez que a modernização da agricultura familiar contribui para que o segmento cumpra um duplo papel: produzir alimentos e estimular a indústria de máquinas e implementos agrícolas, algo estratégico no contexto da crise econômica que atinge o país. No caso do setor empresarial, a foco do *marketing* da modernização agrícola é ainda mais presente em todos os canais de comunicação, demonstrando a falta de prioridade atribuída ao Programa ABC.

Por seu turno, o gargalo da Ater continua sendo o "calcanhar de Aquiles" da política de desenvolvimento rural brasileira. O relatório de balanço (Brasil, 2016b) mostra que foram realizados alguns cursos de capacitação e chamadas de Ater previstos no Planapo. Mas o fato é que a carência de assistência técnica ainda se constitui em um dos principais gargalos para o baixo desempenho das linhas de crédito "verde". Na maioria dos municípios brasileiros, faltam profissionais capacitados para trabalhar com a agroecologia e esse tipo de tecnologia não é prioridade dos órgãos públicos que atuam no setor rural. Por sua vez, as chamadas de Ater por contrato são insuficientes e descontínuas no tempo e no espaço. Logo, sem reestruturar o sistema de Ater pública gratuita e de qualidade, em parceria com os estados e as prefeituras, dificilmente será formado o "exército de multiplicadores" exigido para ampliar o financiamento público da agroecologia e da produção orgânica de alimentos entre agricultores das diferentes regiões que formam o território nacional (Observatório ABC, 2015a; Sidersky, 2007).

É importante destacar ainda, nesse aspecto em particular, que os limites da Ater no Brasil não se resumem apenas a quantidade. Outro obstáculo que emperra a expansão das linhas de crédito "verde" refere-se à formação profissional dos técnicos de Ater, especialmente os agrônomos. Formados a partir de uma concepção pedagógica tecnicista, segundo grades curriculares muitas vezes ancoradas nos princípios da Revolução Verde, a maior parte dos profissionais de agronomia em atividade no país não detêm os conhecimentos necessários para orientar os produtores rurais

interessados em investir na agricultura de base ecológica (Ahrens *et al.*, 2009; Dias, 2008; Moura, 2006). Sendo assim, em consonância com o aprendizado adquirido nos "bancos da faculdade", o foco de sua ação volta-se para os aspectos relacionados ao aumento da produção e da produtividade agrícolas por meio da difusão das chamadas "técnicas modernas" no campo (sementes transgênicas, agroquímicos etc.), caminhando na contramão das propostas políticas de viés socioambiental.

Além dessas questões, há inúmeros problemas na operacionalização das linhas de crédito "verde" que não foram resolvidos pelas iniciativas do Planapo. Estudo realizado na região Sul, sobre a modalidade do Pronaf Agroecologia, evidenciou que entre as dificuldades que os agricultores familiares agroecológicos encontram para acessar o crédito rural estão a burocracia ainda existente nas instituições financeiras, o longo tempo entre o encaminhamento do projeto técnico-econômico do crédito rural e sua efetiva liberação (o que desestimula os investimentos familiares) e uma das principais questões apontadas é a de que as instituições financeiras não compreendem o que significa "agroecologia" ou mesmo "produção orgânica", direcionando os financiamentos dos agricultores para outras modalidades do Pronaf, como o crédito de investimento na linha Mais Alimentos (Kluck e Gazolla, 2014).

Na mesma direção, a pesquisa de Godoi, Búrigo e Cazella (2016) revelou que a incorporação da ideia de sustentabilidade ambiental no Pronaf ainda não gerou mudanças operacionais significativas no âmbito das organizações financeiras locais. A incorporação do tema no atendimento aos beneficiários do programa ocorre mais pelo posicionamento sociopolítico da organização e menos pela indução gerada por mudanças normativas e/ou pela incorporação de novas linhas de crédito com caráter sustentável. Segundo os autores, "mesmo quando tenta introduzir a sustentabilidade em suas diretrizes e normativas, essa inovação esbarra na visão de mundo e na conduta gerencial tradicional dos agentes financeiros e demais operadores" (Godoi, Búrigo e Cazella, 2016, p. 659).

Cada um dos aspectos mencionados deve ser levado em conta. Contudo, eles são insuficientes para explicar o fenômeno estudado se não for considerado que há uma grande contradição da forma de atuação do governo brasileiro. Essa contradição se materializa nos contrassensos entre as metas do Planapo e dos planos Safra da agricultura familiar e da agricultura empresarial, que em nenhum momento colocam as linhas de financiamento "verde" como prioridade. Ao contrário, todos os esforços são carreados para estimular a modernização produtivista da agricultura, sinalizando, conforme Leite (2012), o verdadeiro padrão produtivo que se pretende apoiar. Enquanto essa lógica não for alterada, todas as tentativas realizadas dificilmente vão conseguir provocar mudanças profundas no cenário

apresentado, o qual tende a se agravar no contexto de crise política e econômica vivenciado no país em que o espaço de manobra para ações inovadoras tornou-se mais limitado e as forças conservadoras ganharam novo fôlego.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema Nacional de Crédito Rural historicamente ajudou a modernizar a agricultura do Brasil, principalmente dando suporte aos médios e grandes produtores, financiando cultivos voltados ao mercado externo e com uso em larga escala de insumos químicos e agrotóxicos. Esse quadro começou a se alterar a partir da metade dos anos 1990, quando o Estado passa a reconhecer e a incorporar os agricultores familiares ao SNCR, mediante a criação do Pronaf. No entanto, a política de crédito rural nacional não havia resolvido um dos seus principais pontos críticos que é sua fragilidade e resignação em relação aos aspectos socioambientais. Com a criação das "modalidades verdes" do Pronaf para a agricultura familiar e o Programa ABC Orgânicos para médios e grandes agricultores, parece haver um intento de mudar este quadro.

O estabelecimento de linhas de financiamento para a agricultura orgânica e agroecológica no escopo do Planapo (2013-2015) aprofunda esta tendência e já se pode falar que há "sementes e brotos" que indicam avanços na direção do início do processo de transição em direção à sustentabilidade ambiental. Embora seja pequeno em tamanho e quantidade de recursos e contratos, não se deve desprezar a relevância destas políticas de financiamento rumo a uma produção de base ecológica, mais comprometida com a preservação dos recursos naturais e da sua biodiversidade assim como com a saúde dos consumidores.

Contudo, este indicativo de "esverdeamento" da política de crédito rural representa apenas uma inovação parcial e incremental, pois os dados disponíveis mostram que as modalidades "verdes" de financiamento da agricultura de base ecológica ainda possuem poucos recursos aplicados, baixo número de contratos e se defrontam com condições de operacionalização muito parecidas com as linhas de crédito rural convencionais (por exemplo, no que se refere às taxas de juros praticadas), conforme se evidenciou ao longo do texto.

As explicações para isso estão relacionadas, entre outros fatores, a razões de natureza histórica. Nunca é demais lembrar, que a política de crédito rural brasileira está fortemente arraigada nos pilares técnico-produtivos que marcam a sua criação, configurando um quadro cultural que os economistas institucionalistas como Douglas North identificaram como "dependência de trajetória", indicando que não é suficiente mudar apenas os instrumentos de execução das políticas e as pessoas que os conduzem, mas é preciso mudar às instituições que as governam (North, 1990). Isto significa que as mudanças institucionais necessárias são difíceis de serem operadas,

tanto do ponto de vista do Estado, quanto dos diversos atores envolvidos na arquitetura da política de crédito rural (agricultores, extensionistas, agentes financeiros, organizações de representação política dos agricultores, entre outros). Em função desses obstáculos, os avanços no financiamento da produção sustentável no campo brasileiro ainda são pífios e quase irrelevantes em números e resultados.

Além dessa situação de inércia institucional em relação às mudanças na política de crédito rural para ativar o processo de "esverdeamento", há outros elementos que contribuem para o parco avanço nas linhas de financiamento da produção ecológica de alimentos. A falta de tradição dos agentes em operar com este tipo de crédito rural e o pouco entendimento das instituições financeiras sobre as especificidades e as vantagens sociotécnicas da agroecologia e da agricultura orgânica, têm feito estas burocratizarem a tomada do crédito, bem como direcionar as demandas dos agricultores e suas organizações sociais para outras modalidades, como é o caso, dentro do Pronaf, da linha Mais Alimentos. Corrobora com isso, a falta de divulgação e de conhecimento dos agricultores sobre as linhas de crédito rural, assistência técnica inadequada para elaborar os projetos técnicos de base ecológica, problemas de operacionalização em nível local e os custos elevados do processo de certificação auditada que os alimentos orgânicos requerem para acessar determinados tipos de mercados.

Algumas medidas têm sido propostas visando alterar esse quadro de parco desempenho do financiamento da agricultura sustentável. Uma parte delas foi levada adiante com a implantação do Planapo. Porém, como foi visto, os resultados ficaram aquém do esperado. No período de 2013 a 2015, o financiamento "verde" praticamente não conseguiu avançar, especialmente entre as mulheres e os jovens. Isso significa que as medidas adotadas, apesar de sua importância, foram insuficientes para levar adiante as metas propostas, sinalizando que muitos desafios necessitam ser enfrentados.

Para fazer frente a tais desafios, o Estado brasileiro poderia inspirar-se nas medidas de política agrícola da União Europeia, em que parte do financiamento da agricultura (ecológica) feita pelo fundo europeu ocorre por intermédio de um instrumento que no Brasil conhece-se como "recurso a fundo perdido", ou seja, recursos "carimbados" para a agricultura orgânica, sem necessidade de reembolso. O financiamento das atividades de base ecológica também poderia estar atrelado a mecanismos de valorização da produção nos mercados como a existência de "preços-prêmio" aos produtos, pagamentos adicionais pelas compras públicas aos produtos ecológicos, preços mínimos compensadores aos alimentos ecológicos, incentivo para vendas via cadeias curtas agroalimentares e remoção de taxas e barreiras higiênico-sanitárias a comercialização. De forma complementar, seria interessante implementar instrumentos de gestão ambiental e territorial da

paisagem como pagamento por serviços ambientais, serviços de conservação, manejo sustentável da biodiversidade, entre outros.

Outro tipo de política governamental que poderia induzir mudanças seria a utilização dos princípios do agente poluidor-pagador e do protetor-recebedor, no sentido que o primeiro poderia ser sobretaxado ou perder o direito de acesso aos recursos públicos e, o segundo, ser apoiado pelo Estado por meio de subsídios ou mesmo com os recursos cobrados dos primeiros (poluidores). Isso induziria, via regulações governamentais e redirecionamentos dos recursos públicos, os atores sociais a privilegiarem o desenvolvimento de sistemas produtivos com maiores níveis de sustentabilidade ambiental em detrimento das práticas da agricultura modernizada.

Essas e outras medidas, para serem efetivas, necessitam estar inseridas em um projeto maior que evidenciasse o planejamento de ações e políticas públicas em favor de uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável. Neste sentido, é necessário que o governo brasileiro faça três movimentos integrados: *i)* repense a promulgação dos planos Safra para a agricultura familiar e os médios e grandes produtores, que geralmente sinalizam a intenção em privilegiar sistemas produtivos e estilos de agriculturas insustentáveis ambientalmente; *ii)* rompa com o planejamento pontual de curto prazo das ações governamentais para a agropecuária, uma vez que as diretrizes para uma política agrícola verde devem ser pensadas no médio e longo prazos; e *iii)* minimize/elimine o ambiente instável e de insegurança institucional em que o país historicamente está imerso ("sobe e desce" político e econômico) no qual a agricultura tem sido afetada diretamente enquanto setor estratégico da nossa economia.

Desse modo, cabe ao Estado colocar efetivamente em prática em suas políticas a noção de desenvolvimento rural sustentável tão propalada e adicionar o planejamento estratégico de médio-longo prazo, com a elaboração e operacionalização de planos, programas e ações estruturantes integradas na direção da construção de um novo modelo de agricultura de base ecológica, inclusive no que diz respeito ao financiamento da produção de alimentos. Também vale ressaltar que o papel ativo dos agricultores e de suas organizações políticas se constitui em algo central no sentido de pressionar os operadores das políticas públicas para que eles avancem em relação ao fortalecimento da produção agroecológica e orgânica no território nacional. Sem mobilização social e política, na atual conjuntura que vivenciamos, é difícil vislumbrar qualquer mudança significativa no viés produtivista que caracteriza historicamente a política de crédito rural brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, S. S. Pronaf Agroecologia. *In:* WEID, J. M. von der (Ed.). **Financiamento da transição agroecológica**. Rio de Janeiro: ANA, 2007. p. 20-25. (Caderno do II Encontro Nacional de Agroecologia).

AHRENS, D. C. *et al*. A formação de profissionais holísticos e agroecológicos por meio de contribuições interdisciplinares. **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 4, n. 2, p. 743-746, nov./2009.

ALBIERO, D. *et al*. (Orgs.). **Tecnologias agroecológicas para o Semiárido**. Fortaleza/CE: Edição do Autor, 2015.

AQUINO, J. R. Financiamento da agricultura brasileira: cenário atual e perspectivas. *In:* CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 51., 2013, **Apresentação em Power- point**... Belém/PA: Sober,

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. O PRONAF e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. *In:* GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2015. p. 53-81.

ARAÚJO, F. C.; VALLE, R. S. T. **Política agrícola como vetor para a conservação ambiental**. São Paulo: ISA, 2013.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Anuário estatístico do crédito rural**: 1999-2012. Brasília: BCB, 2014. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL>. Acesso em: 14 jun. 2014.

_____. **Matriz de dados do crédito rural – MDCR**: 2013-2015. Brasília: BCB, 2016. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/MICRRURAL/>. Acesso em: 10 out. 2016.

BELIK, W. O financiamento da agropecuária brasileira no período recente. *In:* CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Eds.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014. p. 329-374.

BRASIL. **Brasil agroecológico**: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo 2013-2015. Brasília: MDA, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Pronaf agroecologia**. Brasília/DF: SAF/MDA, 2016a. 60p. (Cadernos da Agricultura Familiar, v. 1).

_____. **Plano nacional de agroecologia e produção orgânica – Planapo**: relatório de balanço 2013-2015. Brasília: MDA, set. 2016b. 92p. Disponível em: <https://goo.gl/6Hrjn2>.

BUAINAIN, A. M. *et al*. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, Ano XXII, n. 2, p. 105-121, abr./maio/jun. 2013.

BÚRIGO, F. L. Sistema nacional de crédito rural: uma trajetória de privilégios, crises e oportunidades. *In:* VOLLES, A. (Org.). **Ensaios sobre o cooperativismo solidário**. Paraná: INFOCOS, 2010. p. 426-458.

CONTINI, E. Agricultura e política agrícola comum da União Europeia. **Revista de Política Agrícola**, Ano XIII, n. 1, p. 30-46, jan./fev./mar. 2004.

DELGADO, G. C. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DELGADO, N.; LEITE, S. P.; WESZ JUNIOR, V. **Nota técnica sobre financiamento rural no Brasil**. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA, 2011.

DIAS, M. M. A formação do agrônomo como agente de promoção do desenvolvimento. **Revista de Extensão Rural**. Ano XV, p. 53-68, jan./jun. 2008.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou "inovação por adição"? **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 24, n. 68, p. 299-319, 2010.

FECAMP – FUNDAÇÃO DE ECONOMIA DE CAMPINAS. **Estudos de caso em campo para avaliação dos impactos do Pronaf**. Campinas: Fecamp, out. 2002. (Convênio PCT/IICA-FECAMP).

FRANÇA, C. G.; MARQUES, V. P. M. A.; DEL GROSSI, M. Crédito e garantia de renda para a agricultura familiar. *In:* BOJANIC, A. J. (Coord.). **Superação da fome e da pobreza rural**: iniciativas brasileiras. Brasília/DF: FAO, 2016a. p. 53-79.

_____. Agroecologia e agricultura familiar. *In:* BOJANIC, A. J. (Coord.). **Superação da fome e da pobreza rural**: iniciativas brasileiras. Brasília/DF: FAO, 2016b. p. 191-209.

GASQUES, J. G. *et al*. Produtividade total dos fatores e transformações da agricultura brasileira: análise dos dados dos censos agropecuários. *In:* GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A agricultura brasileira**: desempenho, desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2010. p. 19-44.

GODOI, T. G.; BÚRIGO, F. L.; CAZELLA, A. A. A sustentabilidade dos financiamentos do PRONAF para a agricultura familiar. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Paraná, v. 38, p. 637-661, ago. 2016.

GONÇALVES, J. S.; SOUZA, S. A. M.; FERREIRA, C. Financiamento da produção agropecuária e uso de fertilizantes no Brasil, período 1950-2006. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 38, n. 9, set. 2008.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil**: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980. São Paulo: Hucitec, 1997.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2. ed. Campinas/SP: UNICAMP, 1998.

GUADAGNIN, J. L. O crédito rural do PRONAF e a transição agroecológica: a visão governamental. **Agriculturas**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 18-21, jul. 2010.

IBASE – INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. **Relatório Pronaf**: resultados da etapa Paraná. Rio de Janeiro: Ibase, 2006.

IGARI, A. T.; PIVELLO, V. R. Crédito rural e código florestal: irmãos como Caim e Abel? **Ambiente & Sociedade**. Campinas/SP, v. 14, n. 1, p. 133-150, jan./jun. 2011.

KAGEYAMA, A. *et al*. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. *In:* DELGADO, G. C.; GASQUES, J. C.; VILLA VERDE, C. M. (Orgs.). **Agricultura e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 1990.

KLUCK, C.; GAZOLLA, M. Pronaf e desenvolvimento rural: estudo de caso dos agricultores ecologistas de Antônio Prado/RS. *In:* COTRIM, D. (Org.). **Desenvolvimento rural e agricultura familiar**. Porto Alegre/RS: Emater, 2014. p. 21-41.

LEITE, S. P. Crédito rural. *In:* CALDART, R. S. *et al*. (Orgs.). **Dicionário da educação do campo**. Rio de Janeiro; São Paulo: Fiocruz; Expressão Popular, 2012. p. 172-180.

LOURENÇO, A. V.; SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. Perfil da agricultura orgânica no Brasil: um olhar a partir dos dados do Censo Agropecuário 2006. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 54., 2016, Maceió/AL. **Anais**... Maceió/AL: Sober, 2016. 20p.

MAFF – MINISTRY OF AGRICULTURE, FORESTRY AND FISHERIES. **Organic action plan for Denmark**: working together for more organics. Denmark: MFAFD, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/bIi3mu>.

MARTINE, G. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? **Lua Nova**, n. 23, p. 7-37, mar. 1991.

MIELITZ NETTO, C. G. A. As mudanças das políticas agrícolas europeia e norte-americana vistas por terceiros. **Revista de Extensão Rural**, Ano XII, p. 69-96, jan./dez. 2005.

MOSER, R. M. B.; GONZALEZ, L. Green microfinance: a new frontier to inclusive financial services. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 242-250, mar./abr. 2016.

MOURA, O. N. S. Nova ruralidade no contexto da formação do profissional de agronomia. *In:* GOMES, A. (Org.). **Da mobilização às mudanças sociais**: dinâmica das novas ruralidades do Nordeste brasileiro. São Paulo: Polis; Campinas/SP: CERES, 2006. p. 105-117.

NASCIMENTO, L. P. *et al*. O papel do setor bancário na qualidade ambiental das atividades agropecuárias: estudo de caso com o Programa ABC. *In:* ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE (ENGEMA), 17., 2015, São Paulo. **Anais**... São Paulo: Engema, 2015. 16p.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

OBSERVATÓRIO ABC. **O financiamento da agricultura de baixo carbono no Brasil**: análise da safra 2011/2012. São Paulo: GVces/FGV, 2012.

_____. **Agricultura de baixa emissão de carbono**: a evolução de um novo paradigma. São Paulo: GVces/FGV, 2013a. (Sumário executivo).

_____. **Agricultura de baixa emissão de carbono**: financiando a transição. São Paulo: GVces/FGV, 2013b. (Sumário executivo).

_____. **Propostas para revisão do Plano ABC**. São Paulo: GVces/FGV, 2015a.

_____. **Análise dos recursos do Programa ABC**: finalidade de investimentos. São Paulo: GVces/FGV, 2015b. (Relatório III – Ano 2).

_____. **Análise dos recursos do Programa ABC**: instituições financeiras privadas (Safra 2015/2016). São Paulo: GVces/FGV, 2016. (Relatório I – Ano 3).

OLIVEIRA, E. C. L. O plano nacional de agroecologia e produção orgânica: resposta a um novo paradigma de desenvolvimento rural para o Brasil. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 54., 2016, Maceió/AL. **Anais**... Maceió/AL: Sober, 2016. 14p.

OLIVEIRA, M. A. C. *et al*. PRONAF verde: política de crédito rural para o desenvolvimento da agricultura familiar sustentável. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 50., 2012, Vitória/ES. **Anais**... Vitória/ES: SOBER, 2012. 17p.

PARENTE, S. Financiamento e crédito para produção e comercialização da agricultura familiar agroecológica/orgânica. *In:* KÜSTER, A.; MARTÍ, J. F.; FICKERT, U. (Orgs.). **Agricultura familiar, agroecologia e mercado no norte e nordeste do Brasil**. Fortaleza/CE: FKA, 2004. p. 97-109.

PLOEG, J. D. van der. Entre a dependência e autonomia: o papel do financiamento para a agricultura familiar. **Agriculturas**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 34-37, jul. 2010.

REICHERT, L. J.; REIS, A. V.; DEMENECH, C. R. (Eds.). **Máquinas para agricultores familiares:** ideias, inovações e criações apresentadas na 3ª Mostra de Máquinas e Inventos. Brasília/DF: Embrapa, 2015.

ROMEIRO, A. R. Perspectivas para políticas agroambientais. *In:* RAMOS, P. (Org.). **Dimensões do agronegócio brasileiro**: políticas, instituições e perspectivas. Brasília/DF: MDA, 2007. p. 283-317.

SAMBUICHI, R. H. R.; OLIVEIRA, M. A. C. Análise das linhas de crédito do PRONAF para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. **Cadernos de Agroecologia**, v. 6, n. 2, p. 1-6, dez.2011.

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).

_____. Avaliação do plano nacional de agroecologia e produção orgânica: primeiros resultados. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 54., 2016, Maceió/AL. **Anais**... Maceió/AL: SOBER, 2016. 9p.

SAYAD, J. **Crédito rural no Brasil**: avaliação das críticas e das propostas de reforma. São Paulo: Pioneira/FIPE, 1984.

SEIBT, P. *et al.* **Anuário brasileiro da agricultura familiar 2015**. Erechim/RS: Ed. Bota Amarela, 2015.

SIDERSKY, P. R. Relatório do subgrupo PRONAF. WEID, J. M. von der (Ed.). **Financiamento da transição agroecológica**. Rio de Janeiro: ANA, 2007. p. 15-20. (Caderno do II Encontro Nacional de Agroecologia).

SILVA, A. M. *et al*. A participação da mulher no PRONAF: uma visão geral do acesso ao programa no Brasil e regiões. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 54., 2016, Maceió/AL. **Anais**... Maceió/AL: SOBER, 2016. 19p.

STAUB, G. A.; MELLO, R. Análise e indicações de adequações do financiamento da agricultura orgânica pelo Banco do Brasil no Estado do Paraná, a partir da visão dos gerentes de financiamento rural. **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 7, n. 2, p. 42-50, 2012.

STEIN, M. Organic food in public catering new reports from sweden and Denmark. **EuroSafe News**, v. 17, n. 2, May 2015.

TEIXEIRA, G. **As dívidas e a dúvida para a agricultura familiar**. [S.l.], 2011. Disponível em: <https://goo.gl/CffsY2>. Acesso em: 11 ago. 2011.

_____. **A modernização conservadora da agricultura familiar e a agroecologia**. [S.l.], 2012. Disponível em: <https://goo.gl/AOGRJ7>. Acesso em: 10 out. 2016.

WEID, J. M. von der. A transição agroecológica das políticas de crédito voltadas para a agricultura familiar. **Agriculturas**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 18-20, abr. 2006.

_____. **Financiamento da transição agroecológica**. Rio de Janeiro: ANA, 2007. 104p. (Caderno do II Encontro Nacional de Agroecologia).

_____. Agricultura familiar: sustentando o insustentável? **Agriculturas**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 4-7, jul. 2010.

CAPÍTULO 7

O PAPEL DA REGULAMENTAÇÃO DOS PRODUTOS DE ORIGEM BIOLÓGICA NO AVANÇO DA AGROECOLOGIA E DA PRODUÇÃO ORGÂNICA NO BRASIL[1]

Daniela Macêdo Jorge[2]
Carlos Augusto Vaz de Souza[3]

1 INTRODUÇÃO

O uso de seres vivos e substâncias naturais para o controle de populações de outros seres vivos considerados nocivos ocorre nas práticas agrícolas há séculos. No campo das plantas e de seus derivados, há um exemplo clássico do uso do crisântemo, planta que produz o princípio ativo conhecido como piretro. Esta foi uma das primeiras substâncias utilizadas pelo homem como inseticida (Viera, Fernandes e Andrei, 2003, p. 908). Outros registros mostram controle de insetos com o manejo de microrganismos patogênicos para estes insetos (entomopatógenos), ou utilização de insetos parasitas ou predadores naturais dessas pragas. No século III, os chineses utilizaram formigas predadoras (*Oecophylla smaragdina*) para o controle de pragas de citros, marcando o início da história do uso do controle biológico de pragas agrícolas (Menezes, 2006).

Todos esses organismos vivos que atuam como agentes de controle biológico, por sua atuação como patógenos, parasitas ou predadores contra os organismos a serem controlados, são denominados inimigos naturais. Por meio da observação de processos naturais de contenção de uma dada população de seres vivos, o homem foi aprendendo a manejar essas populações em benefício próprio. Este conhecimento passou a ser utilizado para controlar espécies que representavam danos aos sistemas agrícolas. Práticas desse tipo, que se contrapõem ao modelo agroquímico de manejo da agricultura convencional, têm sido chamadas de controle alternativo de pragas e doenças.

1. Todos os dados utilizados para a elaboração deste capítulo são de domínio público e estão disponíveis nos sítios eletrônicos das fontes citadas. Assim, os autores declaram que não foram acessadas informações de forma privilegiada à custa do cargo ocupado e que a colaboração com a produção deste livro foi realizada sem recepção de lucro ou pagamento. As ideias aqui contidas não refletem uma posição institucional, e sim a opinião pessoal dos autores.

2. Especialista em regulação e vigilância sanitária da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

3. Especialista em regulação e vigilância sanitária da Anvisa.

O controle alternativo inclui várias técnicas que se utilizam de recursos naturais. Entre elas, o controle biológico que se apresenta em algumas categorias, como o controle biológico conservativo, o controle biológico clássico e o chamado controle aumentativo.

O controle biológico conservativo consiste no manejo de elementos do ambiente para otimizar a sobrevivência e a atuação dos inimigos naturais: organismos benéficos, capazes de controlar o ataque de pragas e doenças por meio da manutenção de fatores dos agroecossistemas. Este tipo de controle visa à sustentabilidade e à menor interferência no sistema agrícola, mostrando-se totalmente compatível com os sistemas agroecológicos mais clássicos (Venzon *et al.*, 2005). No entanto, nem sempre isso é possível, dada a condição de desequilíbrio de um agroecossistema. Assim, outros tipos de controle biológico, que utilizam recursos externos ao agroecossistema, se tornam necessários.

O controle biológico clássico trabalha com a introdução de agentes de controle de uma região para outra, visando estabelecer um equilíbrio entre população de pragas e a população do agente de controle biológico. No controle biológico aumentativo, os inimigos naturais também são externos; no entanto, são periodicamente introduzidos em grandes áreas de cultivo (Bueno, 2005, p. 28). Neste tipo de controle, são utilizados agentes biológicos obtidos por criação para uma liberação de grande quantidade desses indivíduos em uma certa área. O objetivo é o controle populacional permanente de um determinado alvo biológico, considerado no sistema convencional como praga-alvo, mantendo-o abaixo do nível que provoque dano econômico.

Além das práticas conhecidas como controle biológico, há as tecnologias que usam recursos botânicos e outras substâncias naturais isoladas quimicamente, que atuam na comunicação entre indivíduos da mesma espécie ou de espécies diferentes conhecidas como semioquímicos. Esses últimos recursos não são considerados como um controle biológico em seu sentido mais restrito, visto que não são organismos vivos em si, mas substâncias extraídas destes (Brasil, Anvisa e Ibama, 2006a). No entanto, têm sido incluídas nos fóruns que pesquisam, discutem, produzem e regulamentam insumos para o controle alternativo de pragas, tais como o Simpósio Brasileiro de Controle Biológico, o Congresso Brasileiro de Defensivos Naturais e o programa do Curso de Controle Biológico ministrado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Assim, neste capítulo, chamaremos de produtos de origem biológica o conjunto de produtos baseados em tecnologias aplicáveis às práticas de controle alternativo de pragas.

Apesar de o controle alternativo de pragas se basear na utilização de processos e recursos de ocorrência natural, a apropriação destas tecnologias e sua utilização como produtos comercializados para controle de pragas e doenças agrícolas

acabaram por inseri-las no universo dos produtos regulados pela lei de agrotóxicos, componentes e afins.

Este capítulo pretende abordar a importância da regulamentação de produtos de origem biológica utilizados como insumo para agricultura orgânica no Brasil. Inicia-se com uma descrição e reflexão sobre a evolução do marco regulatório desses produtos, a partir de uma revisão das normativas publicadas. Discutem-se as soluções encontradas para a regulamentação de um objeto com tantas variações e especificidades e as dificuldades para expansão da utilização destes produtos na agricultura. Segue-se com uma descrição do comportamento do mercado dos produtos de origem biológica, tendo como fonte as informações públicas de pleitos de registros e registros finalizados destes produtos dos órgãos envolvidos na regulação de tais produtos. Ao longo do texto, esses dados e normas foram sendo analisados pelos autores, com base em suas experiências profissionais com os órgãos reguladores de agrotóxicos envolvidos na implementação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo).

2 PRODUTOS DE ORIGEM BIOLÓGICA PARA A AGRICULTURA: REGULAÇÃO

2.1 Marco regulatório de biológicos: conceitos, vantagens, lacunas e defasagem

Em 1888, foi divulgado o primeiro grande caso de sucesso de controle biológico quando a *Rodolia cardinalis* foi introduzida para o controle de *Icerya purchasi* (pulgão-branco) na cultura de citros, na Califórnia (Bettiol, 2011). Inicialmente, os programas de controle biológico eram conduzidos por órgãos agropecuários ou de pesquisa, como a Embrapa. No Brasil, há registro de programas e experiências de campo bem-sucedidas; por exemplo, a utilização do *Baculovirus anticarsia* para o controle da lagarta da soja, com início na década de 1970. Em 2000, este bioinseticida foi aplicado em área aproximada de 1 milhão de hectares, tendo sido considerado o maior programa de controle biológico mundial. Vários são exemplos de agente biológicos já utilizados no Brasil em larga escala. Este tipo de tecnologia era pouco conhecida e estava longe de ser regulamentada como agrotóxico. Segundo Bettiol (2011), um dos maiores usos de controle biológico, devido à extensão da área tratada, é o controle da *Diatrea saccharalis* (broca-da-cana) no plantio de cana-de-açúcar, em que a utilização dos agentes de controle atinge 3,5 milhões de hectares por ano.

Esse tipo de enquadramento se deu a partir do momento que o conceito de agrotóxico se tornou abrangente para além de substâncias químicas. Segundo a Lei nº 7.802/1989, agrotóxicos são:

> os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou *biológicos*, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros

> ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, *cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna*, *a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos* (Brasil, 1989, grifos nossos).

Esse conceito se aplica a vários produtos de origem biológica utilizados com a finalidade de controlar *seres vivos considerados nocivos* – ou seja, pragas agrícolas. Assim, produtos utilizados para o controle alternativo de pragas que se enquadrem no conceito legal de agrotóxicos, componentes e afins têm obrigatoriedade de ser registrados quando assim comercializados, pois a legislação brasileira define que:

> os agrotóxicos, seus componentes e afins só poderão ser produzidos, manipulados, importados, exportados, comercializados e utilizados no território nacional se previamente registrados no órgão federal competente (Brasil, 2002).

Essa norma define que a avaliação do pleito de registro será feita pelos órgãos federais responsáveis pelos setores de agricultura, saúde e meio ambiente, hoje representados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), respectivamente.

No entanto, devido à peculiaridade intrínseca desses produtos, os órgãos reguladores ao longo dos anos têm conseguido construir uma legislação diferenciada para eles. Este tratamento diferenciado já foi inserido desde o Decreto nº 4.074/2002. Nele, foi definido que produtos de baixa toxicidade e periculosidade devem ter a avaliação dos seus pleitos de registro priorizada.

A partir de 2005, houve a publicação de quatro normativas regulamentando algumas categorias de produtos de origem biológica. Assim, para regulamentar o registro dos produtos de origem biológica, contamos hoje com quatro instruções normativas conjuntas (INCs), que os diferenciam entre bioquímicos, aplicados para alguns derivados vegetais; semioquímicos; agentes biológicos de controle; e agentes microbiológicos de controle. Estas quatro normas estabeleceram protocolos diferenciados para cada uma dessas categorias e inauguraram dois grandes avanços na simplificação do registro desses produtos. O primeiro é ter-se uma avaliação toxicológica e de periculosidade ambiental faseada, em que só são solicitados certos tipos de estudos laboratoriais em caso de indícios de ações danosas na primeira fase da avaliação. O segundo é a dispensa de vários tipos de estudos laboratoriais, exigidos para o registro de agrotóxicos químicos convencionais, de acordo com a natureza da substância ou a forma de utilização pretendida. Ainda assim, estes estudos são bastante caros e podem se tornar proibitivos da regularização de produtos de empresas ou produtores menores. O quadro 1 mostra um panorama de quais estudos agudos são exigidos na primeira fase da avaliação toxicológica, para o registro de cada categoria dos produtos biológicos.

QUADRO 1
Análise comparativa dos requisitos para avaliação toxicológica de agrotóxicos de origem biológica

Categoria de agrotóxicos	Avaliação faseada	Caracterização físico-química	Apresentação de estudos de toxicidade aguda na fase 1							Estudo de resíduos
			DL50 (oral, dermal) e CL50 inalatória	Hipersensibilidade	Irritação (ocular e dermal)	Teste de mutagenicidade	Patogenicidade/infectividade/ toxicidade	Sub crônico oral, dermal e inalatório	Crônico	
Convencional	Não	Sim	PT/PF	PT/PF	PT/PF	PT/PF	Não	PT	PT	PF
Bioquímicos	Sim	Sim	PT/PF	PT/PF	PT/PF	PT/PF	Não	PT/ CR	PT/ CR	PF/CR
Semioquímico	Sim	Sim	CR	CR	CR	CR	Não	Não	Não	CR
Microbiológico	Sim	Sim	Não	PT/PF	IA/PT/PF	Não	PT/IA/PF	Não	Não	Não
Agente biológico de controle	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: Jorge (2012).
Obs.: PT = produto técnico; PF = produto formulado; IA = ingrediente ativo; CR = condicionalmente requerido.

Os produtos bioquímicos são regulamentados pela INC nº 32/2005 (Brasil, Anvisa e Ibama, 2005) e representam substâncias químicas, de ocorrência natural ou idênticas a ela, cujo mecanismo de ação não seja tóxico. Ou seja, estes produtos podem ser sintetizados e, pela sua definição, deveriam se tratar de uma substância única isolada de alguma matriz natural.

Quanto ao mecanismo de ação não tóxico, nada mais é definido na normativa; no entanto, a interpretação feita é que a substância não tenha mecanismo de ação tóxico para a praga-alvo. O agrotóxico conhecido por abamectina, por exemplo, pode ser considerado um bioquímico, pois trata-se de uma substância natural, produzida a partir de um processo de fermentação, de forma parecida com a utilizada na obtenção do álcool. Entretanto, a abamectina é tão tóxica que em 2008 entrou na lista de agrotóxicos a terem suas autorizações reavaliadas pela Anvisa (2008). A questão é que, do ponto de vista toxicológico, o fato de ser bioquímico não representa por si só uma vantagem para a saúde.

Dessa forma, os bioquímicos, embora possam apresentar vantagens ambientais, tais como biodegradabilidade, não se aplicariam às técnicas de controle biológico. No entanto, esta norma é citada como uma das categorias de produtos de origem biológica utilizados em práticas sustentáveis, porque tem sido utilizada

para o registro de alguns derivados vegetais. Esta é uma adaptação dos órgãos em face da lacuna regulatória existente no caso dos derivados vegetais. Esta classe de ingredientes ativos de agrotóxicos necessita de regulamentação mais específica. Uma norma para registro de produtos de origem vegetal está em discussão há mais de três anos, mas ainda segue inconclusa.

Outra categoria de produtos de origem biológica já bem incorporada nas práticas de cultivo convencionais para monitoramento dos níveis populacionais de praga é a categoria dos semioquímicos. Esta é regulamentada pela INC nº 1, de 23 de janeiro de 2006 (Brasil, Anvisa e Ibama, 2006a). A palavra semioquímico deriva da palavra grega *semeîon,* em que o prefixo *semio* significa sinal. Assim, esta norma é aplicada a categoria de produtos à base de substâncias químicas que exercem na natureza um papel de comunicação entre os seres vivos, sejam eles pertencentes à mesma espécie ou a espécies diferentes. A gama de substâncias e possibilidades de sua utilização nesta área é enorme. No entanto, o desenvolvimento de produtos semioquímicos é extremamente dispendioso, pois a etapa de pesquisa passa por identificação do sinal, no órgão que produz a substância responsável pelo sinal, pelo isolamento e pela síntese da substância, e ajustes na concentração e na formulação para aplicação desta no campo. Infelizmente, no Brasil, é pequena a produção de semioquímicos. Em geral, os produtos à base de semioquímicos são formulados com produtos importados.

A grande vantagem desses produtos para a saúde é que a maioria não tem indicação de uso com aplicação direta sobre as partes comestíveis da cultura. Em geral, são dispostos ou inseridos em dispositivos capazes de liberar a substância semioquímica no ar, para que ela atinja os insetos e cumpra sua função. Entre os semioquímicos, muitos apresentam ação como atrativos e, por isso, são dispostos em armadilhas. Os semioquímicos que provocam uma ação na mesma espécie que o produz são chamados de feromônios (Brasil, Anvisa e Ibama, 2006a).

Essa estratégia de uso se aplica tanto para monitoramento populacional, quanto, com ajustes do tipo de armadilha e da concentração do produto, para ser utilizada para coleta massal dos indivíduos. Neste último caso, após a coleta em armadilha, o produtor deve proceder à eliminação dos insetos de forma mecânica, ou por qualquer outra técnica que não implique aplicação de substâncias tóxicas. Ainda, na classe dos atrativos existem aqueles atrativos sexuais que exercem uma função de confundimento dos insetos adultos, atrapalhando a localização do parceiro sexual. Isso resulta na diminuição da cópula e, por consequência, na diminuição da população.

Os produtos enquadrados como agentes biológicos de controle são normatizados pela INC nº 2/2006 (Brasil, Anvisa e Ibama, 2006b). Estes são os chamados macrorganismos, pois são insetos, ácaros, nematoides e todo tipo de seres que desempenham um papel de parasita, predador ou competidor em relação à espécie que se pretende controlar. Por se tratar de um organismo adaptado para viver dentro do mesmo ecossistema em que o alvo biológico, eles são conhecidos como inimigos naturais. A manutenção ou liberação desses organismos traz benefícios para o produtor rural no trato da cultura. O manejo deles pode ser feito, e comumente o é, nas práticas agroecológicas. No entanto, às vezes somente a disponibilidade natural desses organismos benéficos não é suficiente, e o produtor recorre à criação ou compra de indivíduos com esta finalidade. Assim, quando comercializados, estes inimigos naturais devem ser registrados. Um dos maiores exemplos de agentes biológicos de controle é a *Cotesia flavipes*. A cotésia é uma vespa que coloca seus ovos no interior das lagartas, tais como a *Diatrea sacharalis*, popularmente conhecida como a broca-da-cana. Ao emergirem no interior da lagarta, as larvas de cotésia a matam. Um manejo muito comum e vantajoso é utilizar, em conjunto com a cotésia, o tricograma. Este também é uma vespa, de tamanho bem menor que a cotésia (1mm de comprimento), que parasita os ovos da lagarta. Assim, o produtor consegue controlar a lagarta em dois estágios diferentes do seu ciclo de vida: lagarta e ovo.

A última categoria de produtos de origem biológica que já se encontra regulamentada é a dos agentes microbiológicos de controle, normatizados pela INC nº 3/2006 (Brasil, Anvisa e Ibama, 2006c). A norma os define como:

> microrganismos vivos de ocorrência natural, bem como aqueles resultantes de técnicas que impliquem na introdução natural de material hereditário, excetuando-se os organismos cujo material genético (ADN/ARN) tenha sido modificado por qualquer técnica de engenharia genética (OGM) (Brasil, Anvisa e Ibama, 2006c).

Os produtos microbiológicos em geral têm ação infectiva sobre o alvo biológico. Um dos exemplos utilizados há anos no campo é a aplicação do fungo *Metharizium anisopliae* para controle de lagartas (figura 1). No entanto, alguns produtos biológicos são feitos à base de microrganismos que intoxicam o alvo biológico ou que agem como licitadores de defesa da planta, em uma relação muito sofisticada de mediação entre a planta e seu patógeno, como é o caso dos fungos do gênero *Trichoderma*.

FIGURA 1
Lagartas sãs e infectadas e mortas pelo fungo entomopatógeno do gênero *Metharizium*



Fonte: Impact ([s.d.]).
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução, em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Alguns anos após a publicação das normas de produtos de origem biológica, houve outro avanço regulatório significativo. Foram publicados três atos normativos que possibilitaram o registro de produtos das categorias semioquímicos, agentes biológicos de controle (inimigos naturais) e microrganismos, por alvo biológico (Brasil, 2010; 2011; 2014). Isso significa que os produtos comerciais à base desses ativos podem ser utilizados em qualquer tipo de cultura na qual ocorra o alvo biológico para o qual o produto tenha sido registrado. Com isso, houve um considerável aumento do espectro de produtos registrados autorizados para uso em certas culturas, para as quais poucos tipos de produtos eram registrados. Além disso, esses atos orientam a retirada da caveira presente em rótulo e bula para essas três categorias. Anteriormente, os modelos de rótulos e bulas aprovados continham o símbolo das duas tíbias e da caveira com a expressão *cuidado: veneno*.

Essas ações promoveram uma diferenciação desses produtos no mercado, o que serve como incentivo ao uso destes em detrimento dos químicos convencionais. Além disso, estas novidades regulatórias contribuíram para que estes produtos fossem vislumbrados para o uso em sistemas orgânicos e agroecológicos de produção. Insumos a serem utilizados nestes sistemas não podem ter restrição de uso em

uma dada cultura, visto a estratégia de diversificação e mescla de culturas adotada. Também, a presença de um dizer denominando o produto como veneno seria contraditória aos princípios de agroecologia e produção orgânica. Concomitantemente ao desenvolvimento e à aplicação da regulação da produção da agricultura orgânica, as certificadoras passaram a exigir que os produtos comerciais utilizados nos sistemas orgânicos de produção fossem registrados. Assim, regularização e expansão dos produtos biológicos passaram a ser uma demanda para os sistemas orgânicos de produção.

2.2 Regulamentação de produtos fitossanitários para a agricultura orgânica

Com a expansão da agricultura orgânica, a demanda por insumos adequados disponíveis no mercado também aumentou. Para atendimento de parte desta demanda, ocorreu em 2009 outro grande avanço no campo regulatório, que contemplou diretamente os produtos de origem biológica. Por meio da publicação do Decreto nº 6.913, de 23 de julho de 2009 (Brasil, 2009), foi estabelecida uma tramitação própria e prioritária dos processos de análise que compõem o registro de produtos comerciais permitidos para uso na agricultura orgânica, cunhados pela expressão *produtos fitossanitários com uso aprovado para agricultura orgânica (Fitorg)*. Este processo de análise envolve duas etapas distintas.

1) Primeira fase: estabelecimento e publicação de especificações de referência de produtos – esta fase se inicia pelos órgãos reguladores, com a análise do pedido de estabelecimento de especificação de referência de um dado produto biológico, encaminhada a Coordenação de Agroecologia e Produção Orgânica (Coagre) do Mapa pelas comissões de produção orgânica (CPOrg). Após cumprimento de exigências, tais como apresentação de dados, estudos e informações necessárias para que cada solicitação vire um produto especificado, a elaboração da especificação de referência de dado produto é publicada.
2) Segunda fase: registro de produtos fitossanitários com uso aprovado para agricultura orgânica com base nessas especificações – nesta fase os órgãos reguladores recebem os pleitos de registro com base nas especificações de referências já publicadas para avaliação do atendimento ao conteúdo especificado.

As especificações de referência trazem já definidos o ingrediente ativo ou agente biológico de controle, a classe de uso, o tipo de formulação – quando for o caso –, a indicação de uso, a forma de aplicação, o alvo biológico para o qual a eficiência agronômica já tenha sido comprovada naquelas condições de uso e outras informações. Quando uma especificação é publicada, toda a avaliação ambiental, avaliação toxicológica e de eficiência já foi feita pelos órgãos competentes: Ibama, Anvisa e Mapa, respectivamente. Assim, o custo para a empresa que faz um registro com base

em especificação de referência é bem menor, pois esta não tem que arcar com os estudos. Além disso, o tramite do processo nos órgãos é muito mais rápido, tendo estes processos tramitação própria e prioritária previstas no Decreto nº 6.913/2009. Esta via permite uma análise muito mais rápida que o pleito de registro submetido pela via convencional, visto que a maioria dos dados e das informações exigidos já foi avaliada na primeira fase.

Por esses aspectos, essa via de registro trouxe um incremento significativo no número de produtos de origem biológica registrados (quadro 2).

Após a publicação do Decreto nº 6.913/2009, a Coagre/Mapa já recebeu 298 solicitações de referência. A partir da análise de parte dessas solicitações, 27 especificações foram publicadas até outubro de 2016 (Brasil, [s.d.]). Estas já serviram de base para o registro de 72 produtos fitossanitários com uso aprovado para a agricultura orgânica. Cada especificação publicada pode gerar um número de pleitos maior que os recebidos na etapa 1, pois qualquer empresa ou formulador desses produtos pode solicitar registro, com base nas especificações publicadas. A especificação da vespa *Cotesia flavipes*, por exemplo, já embasou o registro de mais de vinte produtos. Assim, apesar da complexidade deste processo de registro na fase inicial, ele possibilita a expansão do registro de produtos de origem biológica em número e qualidade.

QUADRO 2
Publicação de especificações de referência por ano (2011-2015)

Ano	Especificações de referência publicadas	Classe
2011	01 – *Cotesia flavipes*	ABC[1]
	02 – *Trichogramma galloi*	ABC
	03 – *Neoseiulus californicus*	ABC
	04 – Isca vegetal à base de *Tephrosia candida*	Origem vegetal
2012	05 – Baculovírus *Anticarsia gemmatalis*	Microrganismo
	06 – Baculovírus *Condylorrhiza vestigialis*	Microrganismo
	07 – *Metarhizium anisopliae*, isolado IBCB 425	Microrganismo
	08 – *Trichoderma stromaticum*, isolado Ceplac 3550	Microrganismo
	09 – *Azadirachta indica*	Origem vegetal
	10 – *Beauveria bassiana*, IBCB 66	Microrganismo
	11 – *Phytoseiulus macropilis*	ABC
	20 – Baculovírus *Spodoptera frugiperda*	Microrganismo
	22 – *Trissolcus basalis*	ABC
	23 – *Orius insidiosus*	ABC
	24 – *Trichoderma asperellum*, isolado CBMAI 840	Microrganismo
	25 – *Bacillus subtilis*, isolado UFPEDA 764	Microrganismo
	26 – *Trichoderma harzianum*, isolado IBLF006	Microrganismo
	27 – *Bacillus methylotrophicus*, isolado UFPEDA 20	Microrganismo

(Continua)

(Continuação)

Ano	Especificações de referência publicadas	Classe
2013	12 – *Trichogramma pretiosum*	ABC
	13 – Regulador de crescimento à base de *Ecklonia maxima*	Origem vegetal
	14 – Terra de diatomáceas (dióxido de silício)	Mineral[2]
	15 – *Paecilomyces lilacinus*, isolado UEL Pae 10	Microrganismo
2015	16 – *Stratiolaelaps scimitus*	ABC
	17 – *Deladenus siridicola*	ABC
	18 – *Cryptolaemus montrouzieri*	ABC
	19 – *Trichoderma asperellum*, isolado URM-5911	Microrganismo
	20 – *Baculovírus Spodoptera frugiperda*	Microrganismo
	21 – *Chrysoperla externa*	ABC
	22 – *Trissolcus basalis*	ABC
	23 – *Orius insidiosus*	ABC
	24 – *Trichoderma asperellum*, isolado CBMAI 840 (T-211)	Microrganismo
	25 – *Bacillus subtilis*, isolado UFPEDA 764	Microrganismo
	26 – *Trichoderma harzianum*, isolado IBLF006	Microrganismo
	27 – *Bacillus methylotrophicus*, isolado UFPEDA 20	Microrganismo

Fonte: Brasil ([s.d.]).
Elaboração dos autores.
Notas: [1] ABC = Agente biológico de controle.
[2] Por sua natureza mineral, este produto não pode ser contabilizado como os de origem biológica. Foi incluído no quadro apenas para informar da existência desta especificação de referência.

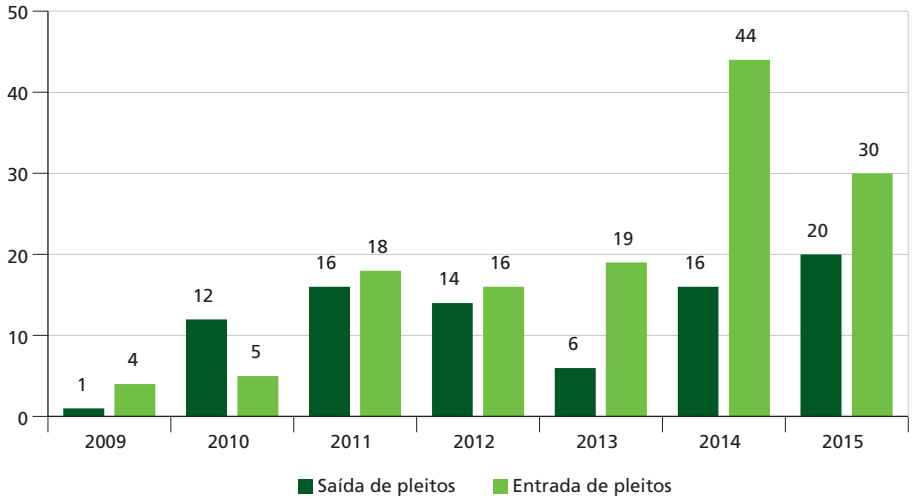
O impacto desses avanços regulatórios pode ser notado claramente, tanto na variedade de tipos de agentes ou ativos aprovados (quadro 2), quanto no aumento de produtos de origem biológica registrados entre 2007 e 2016, conforme abordado a seguir.

3 PRODUTOS BIOLÓGICOS REGISTRADOS E SUA IMPORTÂNCIA PARA AS TECNOLOGIAS DISPONÍVEIS PARA MANEJO FITOSSANITÁRIO NO CAMPO

A demanda por produtos de origem biológica, na agricultura convencional ou na agricultura orgânica, tem aumentado nos últimos anos. O número de pleitos de registro de produtos dessas categorias com entrada na Anvisa mais que triplicou entre 2009 e 2015. Vários fatos explicam este aumento da demanda por registro de produtos de origem biológica. A partir da publicação das normativas específicas de 2006, as empresas começaram a se adequar e procuraram se regularizar. Em 2008, o setor de empresas de controle biológico começou a se organizar. Em 2011, foram publicadas as primeiras especificações de referência, dando base para os primeiros registros de produtos fitossanitários com uso aprovado para a agricultura orgânica. Ainda em 2011, a Anvisa recebeu dezoito pleitos de registros de produtos de origem biológica; número que se manteve aproximadamente até que, em 2014, houve outro salto no número de pleitos (gráfico 1). Este se deveu

à entrada no Brasil da lagarta *Helicoverpa armigera*, o que gerou a publicação de uma lista de ingredientes ativos que teriam pleitos priorizados para o controle desta nova praga nas lavouras de milho e algodão no país. Nesta lista, vários biológicos foram contemplados, e isso fez os pleitos de registro de biológicos duplicarem de um ano para outro, mantendo-se ainda em alta em 2015.

GRÁFICO 1
Balanço de pleitos de produtos biológicos na Anvisa (2009-2015)



Fonte: Jorge (2015).

Esses números demonstram que a utilização e a comercialização desses produtos vêm se desenvolvendo no Brasil com uma tendência ao crescimento nos últimos anos. E este fato tem sido confirmado pelo setor produtivo. Segundo anunciado pela Associação Brasileira de Empresas de Controle Biológico (ABCBio), as taxas anuais indicam crescimento de até 20% nas vendas desses produtos. E o mercado mundial de produtos biológicos tem registrado índice de crescimento cinco vezes superior ao da indústria de agrotóxicos químicos. A projeção de expansão no mercado brasileiro é de 15% a 20% nos próximos anos, segundo dados consolidados pela CPL Business Consultants, de 2011 a 2014 (ABCBio, 2016).

Hoje, encontram-se registrados 132 produtos comerciais a base de microrganismos ou agentes biológicos de controle (parasitoides e predadores), utilizados em práticas de controle biológico. Além destes, existem outros produtos de origem biológica igualmente importantes para práticas agrícolas sustentáveis, tais como os produtos semioquímicos e os derivados vegetais, totalizando aproximadamente 182 produtos comerciais disponíveis. Nesse universo, 72 produtos têm uso aprovado para a agricultura orgânica (Brasil, [s.d.]).

O conjunto desses produtos tem ação eficaz no controle de 125 alvos biológicos diferentes. Um levantamento no Agrofit, banco de informações do Mapa sobre os agrotóxicos registrados – realizado em novembro de 2016 –, mostra que existem em torno de 137 culturas para as quais existem agrotóxicos registrados, incluindo todos os biológicos e convencionais (Brasil, 2003). Os produtos de origem biológica, por não apresentarem restrições na indicação de cultura, podem ser usados em todas as culturas na qual ocorra o alvo biológico, podendo substituir ou reduzir o uso de agrotóxicos se utilizado em práticas integradas. O conjunto de produtos biológicos registrados representa a disponibilidade de 75 ingredientes ativos ou tecnologias diferentes. A tabela 1 mostra a cobertura fitossanitária do universo destes produtos.

TABELA 1
Cobertura fitossanitária fornecida pelos produtos de origem biológica

Classe agronômica descrita no Agrofit	Total de ingredientes ativos	Número de produtos registrados	Número de alvos biológicos	Número de culturas de comum ocorrência dos alvos	Exemplo de culturas de comum ocorrência dos alvos
Agente biológico de controle	6	33	4	>35	Cana-de-açúcar, frutas, algodão, abóbora e amendoim
Acaricida	1	1	4	3	Algodão, café e citros
Bactericida/fungicida microbiológico	1	1	9	>60	Tomate, feijão, arroz, batata, brócolis e canola
Feromônio	38	54	32	>60	Algodão, tomate, maçã, soja e pêssego
Formicida	1	1	2	NA	Qualquer cultura
Fungicida	1	1	3	3	Batata, feijão e tomate
Fungicida microbiológico	5	9	13	45	Alface, feijão, soja e alho
Inseticida	1	3	3	14	Feijão, tomate, alface, café e citros
Inseticida biológico	2	4	6	3	Cana-de-açúcar, milho, soja e tomate
Inseticida microbiológico	7	52	48	>60	Abacaxi, algodão, cana-de-açúcar e soja
Acaricida microbiológico	1	1	4	41	Acerola, algodão, anonáceas, azeitona e cacau
Nematicida microbiológico	3	2	4	43	Alface e soja
Regulador de crescimento	1	1	NA	NA	Algodão, soja e milho

Fonte: Brasil ([s.d.]).
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Um mesmo ingrediente ativo pode estar registrado com denominações de classes diferentes no Agrofit.
2. NA = não se aplica.

BOX 1
Passos para acessar informações sobre os produtos biológicos registrados e seus respectivos alvos biológicos

1º passo – Acessar o banco de dados Agrofit disponível no portal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

2º passo – Clicar na opção de consulta aberta.

3º passo – Pesquisar por ingrediente ativo – selecionar classe: agente biológico de controle, feromônio, feromônio sintético, fungicida microbiológico, inseticida biológico, inseticida microbiológico, nematicida microbiológico.

4º passo – Para identificar os alvos biológicos, deverão ser consultados os produtos comerciais identificados nos passos anteriores. Clicar na opção produtos formulados e digitar o nome da marca comercial. Clicar em cima da marca comercial e depois ler a aba das indicações de uso. Lá, terá uma lista dos alvos biológicos para os quais este produto pode ser usado.

Elaboração dos autores.

4 A POLÍTICA E O PLANO NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA E A DEMANDA DE PRODUTOS BIOLÓGICOS NO BRASIL

Desde o início da construção da Pnapo, foi ressaltada a importância do desenvolvimento e da regularização de produtos de origem biológica para a expansão de sistemas agrícolas sustentáveis. A Pnapo foi pensada para atingir não somente aqueles que já produzem de forma sustentável. Ela pretende ampliar a produção orgânica e de base agroecológica, a partir da adesão dos agricultores familiares. Para isso, é fundamental oferecer condições de conversão dos produtores convencionais a esses sistemas.

Nesse contexto, surge a demanda de ampliação da oferta de produtos de origem biológica no mercado. Estes produtos são considerados importantes insumos, visto que a transição agroecológica a ser percorrida deve contar com tecnologias de superação das adversidades encontradas no campo, dadas as condições de desequilíbrio no ambiente agrícola na qual ocorrerão.

A Pnapo foi instituída em agosto de 2012, por meio do Decreto nº 7.794 (Brasil, 2012). Seu principal instrumento de execução é o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), lançado em outubro de 2013 e correspondente ao período 2013- 2015 (Brasil, 2013).

A meta 3 do Planapo previa que até 2015 se atingisse o número de cinquenta especificações de referência de produtos fitossanitários com uso aprovado para a agricultura orgânica (Brasil, 2013). Embora não tenha sido atingido 100% da meta, houve um aumento do número de especificações de referência publicadas, o que resultou no aumento do registro de produtos fitossanitários com uso aprovado para a agricultura orgânica. Atingiram-se 54% da meta prevista no Planapo, com um total de 27 especificações de referência regulamentadas (Brasil, [s.d.]). Com base nessas especificações, foram registrados no quadriênio

2012-2015 cinquenta produtos fitossanitários com uso aprovado para a agricultura orgânica, com destaque para os 48 produtos à base de agentes biológicos e microbiológicos de controle.

A Pnapo trouxe um maior comprometimento dos órgãos reguladores com o processo de registro de produtos de origem biológica. Após o lançamento da política, com a entrada da publicação de especificações de referência como meta do Planapo, as equipes de técnicos que avaliam este tipo de produtos foram ampliadas nos três órgãos. Isso resultou em um maior desempenho em relação à análise de pleitos de produtos biológicos. No entanto, somente o aumento da capacidade de análise técnica dos órgãos não garante o aumento da disponibilidade de insumos biológicos para a agricultura.

Visto que esses produtos são insumos para a agricultura orgânica, esse assunto tem sido discutido pela Subcomissão Temática (ST) Insumos da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo). Esta ST propôs, e foi aprovada como meta no Planapo relativo ao quadriênio 2016-2019, a elaboração e a implementação do Programa Nacional de Bioinsumos, que envolverá um conjunto de iniciativas voltado para ampliar a oferta de – e o acesso a – produtos biológicos. Podem-se citar entre estas: realização de estudos e testes de eficiência agronômica para o estabelecimento de especificações de referência; elaboração de publicações técnicas; treinamento e formação para qualificação de agentes de assistência técnica e extensão rural, técnicos, agricultores e assentados da reforma agrária; levantamentos e sistematizações de experiências nacionais e internacionais e de conhecimentos científicos e empíricos relativos a produção e uso de bioinsumos (Brasil, 2016).

Também no âmbito do Planapo 2013-2015, foi elaborada, por um grupo de trabalho no âmbito da Cnapo, a proposta do Programa Nacional para a Redução do Uso de Agrotóxicos (Pronara). A proposta traz seis eixos de atuação: registro; controle e monitoramento; medidas econômicas e financeiras; desenvolvimento de alternativas; informação, participação e controle social; e formação e capacitação (ANA, 2015). Embora a proposta não tenha sido implementada em forma de programa de governo, a elaboração desta já representa um avanço, e as iniciativas que a compõem perpassam por áreas de atuação específicas de vários ministérios e órgãos vinculados a estes ministérios, podendo e devendo, desde já, serem implementadas. O processo de construção do Pronara por governo e sociedade demarcou os principais passos e compromissos a serem seguidos para a melhoria do cenário do uso de agrotóxicos no Brasil. Ao pontuar estas ações, o Pronara orienta as atuações ideais de cada segmento envolvido.

O eixo desenvolvimento de alternativas do Pronara tem exatamente como um de seus objetivos ampliar e fortalecer a produção, a comercialização e o uso de produtos fitossanitários de menor perigo e risco a saúde e meio ambiente;

principalmente, os apropriados para uso na produção orgânica e de base agroecológica. Portanto, mais uma vez, ressalta-se a importância do desenvolvimento de produtos e tecnologias de origem biológica para a implementação da Pnapo.

4.1 A relevância de produtos de origem biológica para a redução de impactos negativos da agricultura convencional

A redução de impactos negativos da agricultura convencional é fundamental para possibilitar o avanço da agricultura orgânica e de base agroecológica. A utilização excessiva e mal-empregada dos agrotóxicos leva a, além de outros prejuízos, situações de resistência de pragas. Esta resistência gera uma demanda da agricultura por novas moléculas ou tecnologias, podendo levar a um esgotamento das opções de agrotóxicos para o controle fitossanitário. Geralmente, os produtos biológicos, por atuarem em uma relação ambiental complexa no sistema praga/doença/cultura, apresentam menor possibilidade de resistência.

Além disso, as revisões de autorização dos agrotóxicos, processo chamado de reavaliação, podem gerar a proibição e a retirada do mercado de diversos ingredientes ativos de agrotóxicos, embora também possa ocorrer a manutenção do ingrediente ativo, com ou sem restrições. Esta atividade é fundamental para a melhoria do perfil toxicológico dos agrotóxicos utilizados no país. No período 2008-2016, a Anvisa colocou em andamento a reavaliação de dezesseis ingredientes ativos de agrotóxicos (quadro 3).

QUADRO 3
Síntese da reavaliação toxicológica de ingredientes ativos de agrotóxicos

Ingrediente ativo	*Status* da reavaliação	Resultado	Classe agronômica	Culturas
Abamectina	Em andamento	-	Acaricida, inseticida e nematicida	Algodão, alho, batata, café, cana-de-açúcar, cebola, cenoura, citros, coco, cravo, crisântemo, ervilha, feijão, feijão-vagem, figo, maçã, mamão, manga, melancia, melão, milho, morango, pepino, pera, pêssego, pimentão, rosa, soja, tomate e uva
Acefato	Concluída	Manutenção do ativo, com restrições	Acaricida e inseticida	Amendoim, batata, brócolis, citros, couve, couve-flor, feijão, melão, repolho, soja e tomate
Carbofurano	Em andamento (consulta pública concluída)	-	Acaricida, cupinicida, inseticida e nematicida	Algodão, amendoim, arroz, banana, batata, café, cana-de-açúcar, cenoura, feijão, fumo, milho, repolho, tomate e trigo
Cihexatina	Concluída	Proibição do ativo	Acaricida	Berinjela, café, citros, morango e pêssego
2,4-D	Em andamento (consulta pública concluída)	-	Herbicida	Arroz, aveia, café, cana-de-açúcar, centeio, cevada, milho, pastagem, soja, sorgo e trigo

(Continua)

(Continuação)

Ingrediente ativo	*Status* da reavaliação	Resultado	Classe agronômica	Culturas
Endossulfam	Concluída	Proibição do ativo	Acaricida, formicida e inseticida	Algodão, café, cana-de-açúcar e soja
Forato	Concluída	Proibição do ativo	Acaricida, inseticida e nematicida	Algodão, amendoim, batata, café, feijão, milho, tomate e trigo
Fosmete	Concluída	Manutenção do ativo, com restrições	Acaricida e inseticida	Citros, maçã e pêssego
Glifosato	Em andamento	-	Herbicida	Algodão, ameixa, aveia preta, arroz, azevém, banana, cacau, café, cana-de-açúcar, citros, coco, feijão, fumo, maçã, mamão, milho, nectarina, pastagem, pera, pêssego, seringueira, soja, trigo e uva
Lactofem	Concluída	Manutenção do ativo, sem alterações	Herbicida	Soja
Metamidofós	Concluída	Proibição do ativo	Acaricida e inseticida	Algodão, amendoim, batata, feijão, soja, tomate e trigo
Paraquate	Em andamento (consulta pública concluída)	-	Herbicida	Abacate, abacaxi, algodão, arroz, aspargo, banana, batata, beterraba, cacau, café, cana-de-açúcar, citros, coco, couve, feijão, maçã, milho, pastagens, pera, pêssego, seringueira, soja, sorgo, trigo e uva
Parationa metílica	Concluída	Proibição do ativo	Acaricida e inseticida	Algodão, alho, arroz, batata, cebola, feijão, milho, soja e trigo
Procloraz	Concluída	Proibição do ativo	Fungicida	Cebola, cenoura, cevada, mamão, manga, melancia, rosa, tomate e trigo
Tiram	Em andamento (consulta pública concluída)	-	Fungicida	Algodão, amendoim, arroz, aveia, batata, cevada, ervilha, feijão, milho, pastagens, soja, sorgo e trigo
Triclorfom	Concluída	Proibição do ativo	Acaricida e inseticida	Abacate, abacaxi, abóbora, alface, alfafa, algodão, ameixa, amendoim, arroz, banana, berinjela, brócolis, cacau, café, caju, cana-de-açúcar, caqui, cenoura, chicória, citros, coco, couve, couve-flor, cravo, ervilha, feijão, figo, fruta-do-conde, girassol, goiaba, maçã, manga, marmelo, melancia, melão, milho, pastagens, pepino, pera, pêssego, pimentão, repolho, rosa, seringueira, soja, tomate, trigo e uva

Fontes: Anvisa ([s.d.]a) e Brasil (2003).
Elaboração dos autores.

Os ingredientes ativos de agrotóxicos que foram proibidos como consequência do processo de reavaliação apresentam características como: toxicidade aguda elevada; toxicidade reprodutiva e sobre o desenvolvimento embriofetal, genotoxicidade, carcinogenicidade, neurotoxicidade e imunotoxicidade; e toxicidade endócrina ou hormonal (Anvisa, [s.d.]a).

O sistema de produção convencional conta com um mercado de agrotóxicos extremamente concentrado e práticas agrícolas incorretas que levam à contaminação ambiental, à exposição dos trabalhadores rurais e à presença de resíduos de agrotóxicos nos alimentos.

O Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (Para) (Anvisa, [s.d.]) analisa resíduos de agrotóxicos em amostras de frutas, legumes, verduras e cereais produzidos por sistemas convencionais de produção. As amostras são coletadas em supermercados das capitais brasileiras. Por anos, este programa vem mostrando que o uso do agrotóxico no campo não segue as recomendações legais dispostas em bula. Em média, 30% das amostras avaliadas pelo Para apresentam resíduos de agrotóxicos em desconformidade (Anvisa, [s.d.]a). Conforme pode ser observado na tabela 2, são detectados vários tipos de agrotóxicos em uma mesma cultura, sendo que, nos resultados do Para de 2008, foram detectados vários ingredientes ativos (tabela 2), que foram colocados em reavaliação por indícios de danos à saúde (quadro 3). Além disso, observa-se que as amostras em desconformidade apresentam tanto agrotóxicos não autorizados para uso na cultura analisada, quanto agrotóxicos em quantidade acima do limite máximo de resíduo (LMR) permitido.

TABELA 2
Resultados do Para: resíduos de agrotóxicos por cultura analisada (2008)

Cultura	Amostras analisadas	Amostras insatisfatórias	Ingredientes ativos encontrados nas amostras insatisfatórias
Abacaxi	95	9	NA: *Acefato*, Cipermetrina, Ditiocarbamatos e Ometoato
Alface	101	20	NA: *Acefato*, Carbaril, Carbendazim, Clorpirifós, Deltametrina, Dimetoato, Fempropatrina, *Metamidofós*, Metomil e Tebuconazol
Arroz	136	6	NA: Ciproconazol, Flutriafol, *Metamidofós* e Miclobutanil
Banana	97	1	NA: Fenarimol
Batata	100	2	NA: *Endossulfam*
			> LMR: *Acefato*
Cebola	103	3	NA: *Acefato*
Cenoura	102	31	NA: *Acefato*, Clorpirifós, Dimetoato, *Metamidofós* e Profenofós
Feijão	137	4	NA: Ciproconazol e Diurom
			> LMR: *Metamidofós*
Laranja	101	15	NA: Cipermetrina, *Endossulfam*, Esfenvalerato, *Paration-metílica*, *Procloraz* e Profenofós
			> LMR: Triazofós
Maçã	102	4	NA: Diclorvós e Triazofós
			> LMR: Metidationa
Mamão	104	18	NA: *Acefato*, Acetamiprido, Ciflutrina, Dimetoato, *Endossulfam*, Epoxiconazol, *Metamidofós* e Metidationa
			> LMR: Carbendazim, Clorotalonil, Famoxadona e Trifloxistrobina
Manga	101	1	NA: Metidationa

(Continua)

(Continuação)

Cultura	Amostras analisadas	Amostras insatisfatórias	Ingredientes ativos encontrados nas amostras insatisfatórias
Morango	86	31	NA: *Acefato*, Captana, Clorfenapir, Clorotalonil, Clorpirifós, Deltametrina, *Endossulfam*, Folpete, *Metamidofós*, *Procloraz* e Tetradifona,
			> LMR: Ditiocarbamatos, Fempropatrina e Tebuconazol
Pimentão	101	65	NA: Bifentrina, Bromopropilato, Carbendazim, Cipermetrina, Clorpirifós, Dicofol, *Endossulfam*, Esfenvalerato, Fempropatrina, Fenarimol, Lambda-cialotrina, *Metamidofós*, Permetrina, Procimidona, *Procloraz*, Profenofós, Tebuconazol e Triazofós
			> LMR: *Acefato*, Clorotalonil, Deltametrina e Difenoconazol
Repolho	102	9	NA: Carbendazim, Epoxiconazol, Fentoato, *Metamidofós*, Procimidona e Tebuconazol
Tomate	104	19	NA: Aldicarbe, Aletrina, Ciproconazol, Clorpirifós, Clorpirifós-metílico, Folpete e *Metamidofós*
			> LMR: Fentoato e Permetrina
Uva	101	33	NA: *Acefato*, Cipermetrina, Clorfenapir, Clorpirifós, Deltametrina, Dimetoato, *Endossulfam*, Fempropatrina, *Metamidofós* e Tetradifona
			> LMR: Bifentrina

Fonte: Anvisa (2009).
Adaptado pelos autores.
Obs.: 1. NA = Não autorizado para a cultura.
2. > LMR = Acima do limite máximo de resíduo.
3. Estão destacados em itálico os ingredientes ativos submetidos à reavaliação toxicológica pela Anvisa.
4. Apesar de já existirem dados do Para de 2009 a 2015, o quadro com os dados de 2008 é emblemático, porque coincide com o ano em que quatorze ingredientes ativos foram colocados em reavaliação pela Anvisa, demonstrando, pelos dados do Para de 2008, que vários destes ativos estavam presentes em alimentos consumidos pelos brasileiros.

Esses dados poderiam ser melhorados caso houvesse a adoção de outras práticas agrícolas. Como os produtos de origem biológica não deixam resíduos e apresentam autorização de uso para qualquer cultura com a ocorrência do alvo biológico, representam um potencial de melhoria da situação de resíduos de agrotóxicos nos alimentos. A tabela 1 mostra que já existem vários produtos biológicos que atuam como acaricidas, fungicidas, formicidas e inseticidas, podendo estes atender à demanda da agricultura, em substituição ao uso dos produtos reavaliados apresentados no quadro 3. Esses produtos poderiam ser utilizados em substituição ao uso dos produtos químicos nos sistemas de produção convencional, sem deixar de oferecer o devido suporte fitossanitário para as culturas alimentares.

O registro desses produtos colabora para a disponibilidade de novas tecnologias no mercado, para aplicação na agricultura orgânica e na convencional, podendo contribuir para a redução do uso de agrotóxicos mais tóxicos na agricultura como um todo, para a redução dos resíduos de agrotóxicos em alimentos, bem como para o fornecimento de opções para implementação do manejo integrado no campo.

Assim, além da importância do desenvolvimento e da regularização de produtos de origem biológica para a expansão da agricultura orgânica diretamente, estes insumos também são importantíssimos para a melhoria da qualidade de produção do sistema convencional de produção agrícola, podendo inclusive minimizar a interferência da coexistência destes dois tipos de sistemas produtivos no campo.

5 DESAFIOS E PERSPECTIVAS

A Anvisa, como órgão da saúde regulador de agrotóxicos e afins, cumpre o papel de avaliar esses produtos com foco nos possíveis danos advindos da utilização destes para a saúde humana. O Ibama faz esta avaliação para o impacto ambiental e o Mapa, com vistas à eficiência do produto em sua aplicação no campo. No entanto, os três órgãos responsáveis pela regulação de agrotóxicos e afins têm demonstrado considerar os produtos de origem biológica como prioritários e de interesse para a agricultura. Sob essa ótica, esses órgãos vêm trabalhando para aprimorar a regulação desses produtos, dando-lhes o tratamento devidamente diferenciado. Considerando o aumento da demanda por produtos de origem biológica, fazem-se necessários alguns avanços técnicos e regulatórios para a expansão da utilização desses produtos.

Em relação ao marco regulatório de produtos de origem biológica, é necessário que seja resolvida a lacuna regulatória existente para produtos de origem vegetal. Também deve ser realizada a revisão da normativa de produtos microbiológicos e bioquímicos, para adequação e definição de alguns conceitos e critérios de avaliação.

Quanto aos tramites para o registro desses produtos, seria importante que os órgãos implementassem fluxos de registro mais diferenciados que de fato agilizem a análise desses pleitos, ou mesmo que dispensem algumas categorias de produtos de origem biológica de registro. Em alguns casos, isso seria perfeitamente possível sem o prejuízo da saúde, do ambiente ou da agronomia. Por exemplo, toda a produção de agentes biológicos, os microrganismos, que já foram estudados pelos órgãos reguladores, possuindo especificação de referência, poderia ser dispensada de registro. Além disso, a falta de orientação clara sobre os trâmites do registro e o custo dos estudos exigidos e o alto valor das taxas de registro podem afetar a dinâmica do registro desses produtos. Em geral, estes são produtos que enfrentam maiores desafios em sua comercialização que os produtos químicos convencionais, visto que vários não apresentam tempo de prateleira ou formulação que permita a sua estocagem na revenda. Além disso, enfrentam o preconceito e o desconhecimento dos agricultores, exigindo por parte das empresas produtoras um acompanhamento bem próximo do cliente. Desta forma, o retorno financeiro desta categoria de produtos não dá margem a grandes investimentos iniciais como os exigidos para o registro.

O setor regulado também deve contribuir para a melhoria do registro desses produtos, se apropriando da regulação existente, de modo a colaborar com uma maior fluidez das análises de pleito de registro. São fatos que atrasam a análise atualmente: a submissão de pleito de forma errada; a falta de documentação e pagamento de taxas; estudos inconsistentes etc. Tudo isso faz com que o tempo de análise dos pleitos de registro se alargue. A elaboração de um guia de orientação para o registro de produtos de origem biológica e a inserção nos *sites* dos órgãos de

textos e documentos referentes a esse registro atenderiam à demanda da academia e do setor regulado e poderiam auxiliar na submissão de processos mais corretos, diminuindo seu tempo de análise.

Por fim, além dos aspectos regulatórios, os produtos biológicos devem superar outros desafios, a começar pelo desenvolvimento dos produtos. Muitos produtos começam a ser desenvolvidos com a pesquisa básica sobre os agentes biológicos. Depois, passam à pesquisa aplicada até a fase de formulação ou adequação de protocolos de produção para larga escala.

Quanto à elaboração das especificações de referências, estas poderiam ser mais aceleradas se articulações entre as áreas de desenvolvimento de pesquisa desses produtos e o setor regulatório fossem mais desenvolvidas. Instituições de pesquisa e desenvolvimento poderiam realizar os testes requeridos para que as avaliações e as definições das especificações de referência fossem concluídas. Ademais, este diálogo poderia promover a superação de alguns obstáculos ao desenvolvimento e registro de produtos de origem biológica. A seguir, algumas ações que ajudariam o setor a se desenvolver melhor:

- transferência de conhecimento sobre dados bibliográficos, avaliação de risco e eficiência da introdução de agentes biológicos de controle para embasar especificações de referência;
- elaboração de protocolos adequados para a avaliação da estabilidade de produtos biológicos e para o estudo da patogenicidade e da mensuração do risco biológico envolvido na utilização de produtos microbiológicos; e
- elaboração de documento que oriente sobre os requisitos para a identificação taxonômica e seus laudos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regulamentação dos produtos de origem biológica é importante para o avanço da agroecologia e da produção orgânica. No entanto, a regulamentação é apenas uma etapa de toda a cadeia de produção e uso destes produtos. Assim, conforme proposto pelo Programa Nacional de Bioinsumos do Planapo 2016-2019, várias outras medidas devem ser adotadas para o melhor uso e aplicação desses produtos. Além disso, o desenvolvimento dos produtos de origem biológica é relevante para várias propostas de ações voltadas à redução do uso de agrotóxicos ou melhoria das tecnologias alternativas presentes no Pronara. A Pnapo exerce o importante papel de organizar e articular ações de Estado para a convergência no avanço da agroecologia no país, contribuindo para a expansão de uma agricultura saudável para quem consome e para quem produz.

REFERÊNCIAS

ABCBIO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE CONTROLE BIOLÓGICO. **Mercado de defensivo agrícola biológico tem boas perspectivas no país**. São Paulo: ABCBio, 17 fev. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/MQ1VPS>. Acesso em: 25 out. 2016.

ANA – ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. **Pronara já**: pela implementação imediata do Programa Nacional para Redução de Agrotóxicos. 1. ed. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2015. 8 p.

ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Resolução da Diretoria Colegiada nº 10, de 22 de fevereiro de 2008. Brasília: Anvisa/MS; Imprensa Nacional, 2008.

_____. **Nota técnica para divulgação dos resultados do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (Para) de 2008**. Brasília: Anvisa, 15 abr. 2009. Disponível em: <https://goo.gl/mHnDt1> Acesso em: 17 nov. 2016.

_____. **Reavaliação de agrotóxicos**. Brasília: Anvisa, [s.d.]a. Disponível em: <https://goo.gl/mHnDt1> Acesso em: 11 nov. 2016.

_____. **Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos**. Brasília: Anvisa, [s.d.]b. Disponível em: <https://goo.gl/DB0kx0>. Acesso em: 17 nov. 2016.

BETTIOL, W. Biopesticide use and research in Brazil. **Outlooks On Pest Management**, Hemel Hempstead, v. 22, n. 6, p. 280-283, Dec. 2011.

BRASIL. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1989.

_____. Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2002.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Agrofit**. Brasília: Mapa, 2003. Disponível em: <https://goo.gl/4sy1yM>. Acesso em: 3 nov. 2016.

_____. Decreto nº 6.913, de 23 de julho de 2009. Acresce dispositivos ao Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002, que regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins. Brasília: Congresso Nacional, 2009.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Ato nº 7, de 12 de março de 2010. Brasília: Mapa; Imprensa Nacional, 2010.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Ato nº 29, de 7 de julho de 2011. Brasília: Mapa; Imprensa Nacional, 2011.

_____. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Brasília: Congresso Nacional, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo)**. Brasília: MDS; Ciapo, 2013. 96 p.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Ato nº 6, de 23 de janeiro de 2014. Brasília: Mapa; Imprensa Nacional, 2014.

_____. **Brasil agroecológico**: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) 2016-2019. Brasília: MDA; Ciapo, 2016. 92 p.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Registro de produtos fitossanitários com uso aprovado para a agricultura orgânica**. Brasília: Mapa, [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/ScbHZj>. Acesso em: 3 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA; IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Instrução Normativa Conjunta nº 32, de 26 de outubro de 2005. Brasília: Mapa; Anvisa; Ibama; Imprensa Nacional, 2005.

_____. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 23 de janeiro de 2006. Brasília: Mapa; Anvisa; Ibama; Imprensa Nacional, 2006a.

_____. Instrução Normativa Conjunta nº 2, de 23 de janeiro de 2006. Brasília: Mapa; Anvisa; Ibama; Imprensa Nacional, 2006b.

_____. Instrução Normativa Conjunta nº 3, de 10 de março de 2006. Brasília: Mapa; Anvisa; Ibama; Imprensa Nacional, 2006c.

BUENO, V. H. P. Controle biológico aumentativo com agentes entomófagos. *In*: VENZON, M.; PAULA JÚNIOR, T. J.; PALLINI, A. (Orgs.). **Controle alternativo de pragas e doenças**. Viçosa: Epamig; CTZM/UVF, 2005. p. 23-42.

IMPACT – INTEGRATED MANEGEMENT OF FOREST PEST ADDRESSING CLIMATE TRENDS. **Galeria de fotos**. Dublin: National University of Ireland; Swansea: Maynooth and Swansea University, [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/19YyiV>. Acesso em: 31 out. 2016.

JORGE, D. M. Agrotóxicos biológicos no Brasil: colaborações e desafios para uma agricultura saudável. *In*: VILLALOBOS, J.; FAZOLLI, S. A. (Orgs.). **Agrotóxicos**: um enfoque multidisciplinar. Maringá: Eduem, 2012. No prelo.

_____. Perspectivas da regulação de produtos de origem biológica *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CONTROLE BIOLÓGICO, 14., 2015, Teresópolis, Rio de Janeiro. **Anais**... Teresópolis, 2015.

MENEZES, E. L. A. Controle biológico: na busca pela sustentabilidade da agricultura brasileira. **Campo & Negócios**, v. 4, n. 42, p. 66-67, ago. 2006. Disponível em: <https://goo.gl/34Cmx6>. Acesso em: 25 maio 2012.

VENZON, M. *et al*. Controle biológico conservativo. *In*: VENZON, M.; PAULA JÚNIOR, T. J.; PALLINI, A. (Orgs.). **Controle alternativo de pragas e doenças**. Viçosa: Epamig; CTZM/UFV, 2005. p. 1-22.

VIERA, P. C.; FERNANDES, J. B.; ANDREI, C. C. Plantas e inseticidas. *In*: SIMÕES, C. M. *et al*. (Orgs.). **Farmacognosia**: da planta ao medicamento. 5. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Florianópolis: Editora da EFSC, 2003.

CAPÍTULO 8

BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA QUE LOGRAM A REGULARIZAÇÃO COMO PRODUTORES ORGÂNICOS: UMA ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO AO PLANAPO

André Luís de Oliveira Araújo[1]
Débora Mabel Guimarães[2]
Pedro Dantas Menezes Zornoff Taboas[3]

1 INTRODUÇÃO

Como resultado de amplo debate entre governo federal e organizações da sociedade civil, foi instituída, em 20 de agosto de 2012, por meio do Decreto nº 7.794/2012, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo). Nesta, firmou-se o compromisso de integrar, articular, adequar e organizar políticas, programas e ações fomentadoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, no intuito de contribuir para o desenvolvimento rural sustentável e a garantia da segurança alimentar brasileira (Brasil, 2013). O decreto definiu diretrizes, instâncias e instrumentos de gestão da Pnapo, estabelecendo o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) como o principal instrumento organizativo da política.

Este texto teve como principal objetivo realizar o cruzamento entre duas importantes bases de dados para o campo da agroecologia e da produção orgânica, a listagem de produtores cadastrados como orgânicos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e o banco de dados sobre os beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), de responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com vistas a iniciar uma linha de monitoramento que poderá contribuir para avaliação futura dos impactos da Pnapo no âmbito da reforma agrária.

Foi realizado o primeiro cruzamento dessas duas bases, tendo-se como referência temporal os dados disponíveis nos meses de agosto e setembro de 2016. Ao apresentar um panorama desses primeiros resultados, espera-se fortalecer a ideia do

1. Analista em reforma e desenvolvimento agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).
2. Analista em reforma e desenvolvimento agrário do Incra.
3. Bacharel em serviço social pela Faculdade de Ciência Humanas e Sociais.

uso de indicadores de impacto e, obviamente, estabelecer o início da linha histórica para monitoramento periódico e constante da evolução do número de beneficiários da reforma agrária que conseguem se regularizar como produtor orgânico. E, ainda, como impactos potenciais, ao dispor ao público tais resultados, objetiva-se estimular novas análises por parte da comunidade científica e das organizações que atuam no tema, chamando-se atenção para a necessidade de avanços na pesquisa científica, na extensão rural e em políticas públicas capazes de explicar e alavancar esses números, os quais – como demonstram os primeiros resultados – ainda são modestos.

A narrativa deste texto está estruturada em oito seções, incluindo-se esta introdução. A segunda seção oferece uma contextualização sobre o Incra e suas políticas públicas e programas associados à agroecologia e à produção orgânica. A terceira seção aborda o desafio de monitorar e avaliar os macrodesafios colocados pelo Planapo. A quarta caracteriza as bases de dados utilizadas para o método de monitoramento proposto. A quinta aborda os limites do método, e a sexta descreve como se realizou o cruzamento dos dados. A sétima revela e discute os resultados encontrados para o início da linha histórica. E, por fim, a última seção apresenta as considerações finais.

2 O INCRA E A AGROECOLOGIA/PRODUÇÃO ORGÂNICA

O Incra é a autarquia que tem por atribuição a governança fundiária e a promoção da reforma agrária. Em setembro de 2016, segundo os dados oficiais da instituição, contabilizava-se um total de 9.438 projetos de assentamentos federais, unidades de conservação e projetos de assentamento estaduais e municipais reconhecidos pela autarquia. Tratava-se de 976.517 famílias beneficiárias e área total de 88.402.936,48 ha. Tais números expressam público e área territorial de dimensão significativa para a promoção dos processos de transição e consolidação de modelos produtivos pautados pela sustentabilidade.

Sobre a reforma agrária, é importante ressaltar que, desde suas primeiras definições normativas, já havia sinalização ampla sobre seus objetivos. O art. 1º do Decreto nº 55.891,[3] de 31 de março de 1965, que regulamentou o Capítulo I do Estatuto da Terra, define que a reforma agrária terá por objetivo primordial:

> (...) a melhor distribuição da terra e o estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, que atendam aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade, garantindo o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (Brasil, 1965, art. 1º).

3. Regulamenta o Capítulo I do Título I e a Seção III do Capítulo IV do Título II da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1965 – Estatuto da Terra.

Com base em programas e ações públicas implementadas nos últimos vinte anos, pode-se dizer que – embora ainda haja visões contrárias – a reforma agrária não tem se restringido apenas a mecanismos de acesso à terra e modificações do regime de posse e uso locais, tendo se consolidado paulatinamente a compreensão dessa enquanto o conjunto de instrumentos públicos não apenas para democratizar o acesso à terra, mas também para garantir o direito de uso do solo, a permanência na terra, a viabilidade da agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável.

Nessa direção, alguns passos institucionais foram dados para assumir-se o compromisso com o desenvolvimento sustentável dos projetos de assentamento, os quais, em sua maioria, ainda se vinculam a modelos convencionais de produção, comercialização e uso dos recursos naturais.

As políticas públicas para o desenvolvimento rural dos últimos quinze anos – de um modo ou de outro – admitem a necessidade de modificar a forma de produzir alimentos e reconhecem que é preciso estimular e fortalecer agroecossistemas sustentáveis, tomando a agroecologia como importante paradigma de referência a ser utilizado. Assim, por exemplo, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) atribuiu à assessoria técnica um papel central nesse processo ao indicar às entidades credenciadas no sistema da Pnater a adoção da agricultura familiar como base socioeconômica e da agroecologia como base técnico-científica (Brasil, 2004).

O Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental para Reforma Agrária (Ates),[4] do Incra, propõe-se, por princípio, a "adotar uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar, estimulando a adoção de novos enfoques metodológicos participativos e de um paradigma tecnológico baseado nos princípios da agroecologia"[5] (Incra, 2008, p. 14). Já o documento *Referenciais metodológicos para o Programa de ATES* (Incra, 2010) – oficializado a partir de uma portaria do Incra, em 30 de julho de 2010 – reforça essa opção e oferece elementos e bibliografia para compreensão da agroecologia como um conjunto (coerente) de referenciais teóricos e princípios que servem de orientação geral para as diferentes experiências de agricultura de base ecológica (Caporal e Costabeber, 2005).

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), criado em abril de 1998, vem viabilizando a educação formal no tema para assentados mediante cursos técnicos e tecnólogos em agroecologia, bem como outros cursos com ênfase em agroecologia. Espera-se que esses estudantes, após formados, retornem aos assentamentos aptos a compartilhar seus conhecimentos e contribuir na condução de processos para a transição de matriz produtiva. Muitos desses egressos

4. A "Ater do Incra".

5. Segundo o documento oficial *Manual operacional de assessoria técnica, social e ambiental à reforma agrária – Ates* (Brasil, 2008).

do Pronera podem voltar aos projetos de assentamento não apenas para trabalhar para suas próprias famílias, mas também como técnicos; o programa de Ates é um potencial empregador desses egressos, ampliando a abrangência de sua atuação.

Cabe destaque ainda ao programa Terra Sol, cujo objetivo é fomentar a comercialização e a agroindustrialização de produtos oriundos dos projetos de assentamento, com importante recorte para os produtos orgânicos ou de base agroecológica.

Mais recentemente, outro importante passo foi dado nessa busca pela sustentabilidade: a instituição, em 2012, da Pnapo. O Incra é signatário dessa política, com assento na Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo) e com responsabilidade sobre várias metas distribuídas nos diferentes eixos dos Planapos I e II.

Nessa condição de signatário da Pnapo, o Incra assumiu um papel protagonista no Planapo. Na primeira edição do plano, com o interstício 2013-2015, a autarquia comprometeu-se com sete iniciativas e corresponsabilizou-se por outras duas iniciativas, em parceria com o Mapa. Essas iniciativas se concentraram nos eixos *conhecimento* e *produção*, e tinham por objetivo promover formação de nível médio e superior de jovens e adultos em agroecologia e produção orgânica, bem como financiar projetos de agroindustrialização e beneficiamento, com vistas a agregar valor à produção dos assentamentos (Brasil, 2013). Para a execução dessas iniciativas, foram disponibilizados R$ 225 milhões, dos quais R$ 30 milhões correspondiam a recursos oriundos de parceria firmada entre o Incra e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Para o Planapo II, no interstício 2016-2019, as iniciativas do Incra estavam diretamente correlacionadas à meta de agroecologia para a reforma agrária no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, o que permitiu significativo avanço. No Planapo II, o instituto está comprometido com 21 iniciativas, divididas entre cinco dos seis eixos do plano, excluindo-se apenas o eixo *sociobiodiversidade*. Desse modo, as iniciativas do Incra presentes nos eixos *produção*, *uso e conservação de recursos naturais*, *conhecimento*, *comercialização e consumo* e *terra e território* previram a aplicação de aproximadamente R$ 500 milhões.

Como já mencionado, o Planapo foi concebido como o principal instrumento de articulação, organização e visibilidade do compromisso do governo federal com a agroecologia e a produção orgânica. O Incra participou ativamente de todo o processo de construção dos Planapos, por meio de seus representantes oficiais na Cnapo e na Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo), da qual participa como convidado. O resultado dessa participação pode ser percebido pelas expressivas metas da instituição presentes nas duas edições do plano.

Contudo, os desafios do Incra para promover a agroecologia no contexto da reforma agrária transcendem as fronteiras do plano. Entendemos que, para a temática ser cada dia mais internalizada na autarquia, é necessário intensificar o processo de sensibilização e formação do seu corpo técnico sobre o tema. Assim como é imprescindível incidir e contribuir na formação dos agentes de assistência técnica para que possam estar cada vez mais preparados para trabalhar com a matriz sustentável de produção (Vriesman *et al.*, 2012), o que necessariamente envolve dinâmicas participativas e de valorização de saberes e experimentação local. A comercialização e a certificação dos produtos também se apresentam como um grande desafio. Existe produção sob bases agroecológicas nos assentamentos, mas esta enfrenta grandes problemas de escoamento qualificado, sendo, por vezes, vendida como produto convencional, porque não possui nenhuma certificação, são raros os canais que valorizam esse diferencial, entre outros fatores (Baez, Machado Filho e Lumina, 2013; Pontes e Santos, 2015; Scopinho, Gonçalves e Melo, 2016). Outro desafio a ser enfrentado é, sobretudo, a ampliação das parcerias, com instituições de ensino, governos estaduais, prefeituras, entre outras.

Partindo-se do pressuposto de que a melhor formulação e implementação das políticas dependem do conhecimento da realidade que se tem, a condição para o aperfeiçoamento, nesse sentido, é – além do diálogo com os sujeitos e os setores da sociedade nos territórios – a capacidade de medir resultados e impactos. Assim, é mister realizar uma adequada sistematização dessas experiências, a construção de série histórica de indicadores, entre outras medidas que possibilitem medir avanços e recuos para a agroecologia e a produção orgânica no contexto da reforma agrária, como também a conexão com as demais políticas públicas.

3 O DESAFIO DE MONITORAR E AVALIAR MACRODESAFIOS DO PLANAPO

O Planapo 2013-2015 estabeleceu alguns macrodesafios, entre os quais aumentar o número de agricultores(as) envolvidos(as) com produção orgânica e de base agroecológica e ampliar o acesso dos consumidores aos produtos orgânicos e agroecológicos.

Saber de que maneira o Planapo avançou sobre esses desafios – isto é, mensurar o alcance do plano no que tange ao aumento do número de produtores e do acesso a produtos pelos consumidores – ainda é questão complexa. Não há dados que permitam responder diretamente a tal pergunta, embora a resposta possa ser presumida a partir de diferentes tipos de dados que sinalizam o enfrentamento e alguns resultados positivos para esses desafios. O relatório *Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica: relatório de balanço 2013-2015*, publicado pela Secretaria Executiva da Ciapo em setembro de 2016, é uma boa referência para conhecer alguns dos resultados das iniciativas previstas (Brasil, 2016).

É importante mencionar que todas as iniciativas governamentais que envolvem recursos do Orçamento Geral da União (OGU) – e que, portanto, estão previstas no PPA – devem obrigatoriamente sugerir indicadores para acompanhamento da execução. Coletar, organizar e analisar esses dados compõem a rotina administrativa dos gestores das diferentes instituições da esfera federal. O mais usual é que os indicadores adotados estejam adequados à particularidade da ação orçamentária a qual se vinculam e permitam visibilizar a execução dos recursos – ou seja, são pensados para a prestação de contas. Por isso podemos considerar que são indicadores de produto, processo ou ação, os quais permitem o monitoramento e a avaliação da ação governamental, especialmente focados no conceito de realização ou cumprimento.

Apenas para exemplificar esse tipo de indicador, no Planapo 2013-2015, a iniciativa 2 da meta 2 previa "(...) financiar 10 projetos para fomento à agroindustrialização, à comercialização e atividades pluriativas solidárias para organizações de agricultores(as) familiares, assentados(as) da reforma agrária, PCTs, jovens e mulheres, por meio do Programa Terra Forte" (Brasil, 2013, p. 54).

O indicador adotado no plano foi *projetos financiados*, obedecendo à lógica de indicador de produto. Outros indicadores – ainda sob essa perspectiva – poderiam ter sido adotados, como famílias ou organizações beneficiadas diretamente, recursos financeiros, entre outros. Logicamente, há íntima relação entre essa iniciativa e os dois macrodesafios citados anteriormente. Isto é, a iniciativa tomada como exemplo nitidamente contribui para aumentar o número de agricultores(as) envolvidos(as) com a produção orgânica e de base agroecológica e, ao mesmo tempo, viabiliza – porque amplia a disponibilidade – o acesso de consumidores a produtos orgânicos e agroecológicos. Todavia, o indicador *projeto financiado* não serve para responder sobre o alcance da ação pública no que se refere aos macrodesafios citados, haveria a necessidade de pensar em outros indicadores.

Progressivamente, no âmbito da administração pública, observa-se a necessidade de considerar também os indicadores de impacto, capazes de transmitir melhor o resultado das ações públicas (Brasil, 2010). Isto é, a capacidade de atender às demandas e às expectativas dos usuários – no caso, os cidadãos, as organizações, as empresas etc. Assim como de resolver as problemáticas identificadas do país. Os indicadores de impacto ou desempenho não estão necessariamente vinculados diretamente à execução de uma ação orçamentária, mas a metas, objetivos ou compromissos mais abrangentes, dos quais, em geral, para atingir-se é necessário um conjunto de esforços.

Indicadores desse tipo, que permitem o monitoramento e a avaliação de impactos ou desempenho da ação pública, podem ser estabelecidos especificamente para esse fim ou podem ser adotados por meio de pesquisas, cadastros e censos já

realizados por entidades confiáveis. O importante é que sejam capazes de gerar um aprendizado no decorrer da linha histórica de acompanhamento.

Alguns tipos de dados contribuem para a legitimidade do processo, como os dados disponibilizados pelo Censo Agropecuário, pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), entre outros, e também o tipo de fonte geradora, a exemplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e do Ipea. No entanto, não necessariamente é preciso restringir-se a essas informações; inclusive, os dados cadastrais utilizados pelos diferentes órgãos da Esplanada dos Ministérios poderiam ser mais explorados para fornecer subsídios à avaliação das políticas públicas, desde que possam ser trabalhados de forma a serem capazes de dialogar (cruzados) uns com os outros.

O mais importante é que o dado, ou conjunto de dados agrupados como indicadores de impacto, viabilize a transparência e a responsabilização sobre os resultados. Em outras palavras, significa que possam transmitir o resultado da implementação da política pública de uma forma mais ampla, o que, em muitos casos, significa um conjunto de esforços e variantes que vai além apenas da ação estatal. Nesse sentido, a noção de governança tem ganhado força, pois coloca as ações do Estado como indutoras, não como vetores exclusivos.

Nessa lógica de busca de indicadores que permitam visualizar o impacto de um conjunto de ações, adotou-se neste trabalho um indicador que não responde diretamente a nenhuma ação orçamentária do Incra; porém, é bastante útil para monitorar e avaliar o conjunto de esforços do órgão, seus beneficiários e parceiros, para o avanço da agroecologia e produção orgânica no âmbito da reforma agrária.

Evidentemente, não há a pretensão de estabelecer o método aqui adotado como único, exclusivo ou suficiente. Até mesmo porque este apresenta seus limites, os quais serão detalhados mais à frente. Entretanto, espera-se que a continuidade de sua adoção periódica possa abrir caminho para outros métodos e estratégias.

Em suma, entende-se que este texto dialoga diretamente com o desafio de monitoramento e avaliação dos macrodesafios do Planapo no que se refere à reforma agrária, na medida em que oferece um método simples para contabilizar o avanço ou não do número de agricultores(as) envolvidos(as), o que implica diretamente maior oferta ou não de produtos orgânicos e de base ecológica aos consumidores brasileiros.

Alguns indicativos levam a crer que, nos projetos de assentamento e nas demais modalidades de áreas que recebem políticas de desenvolvimento promovidas pelo Incra, há muitas experiências em curso de produção orgânica, de produção em base agroecológica ou de transição de modelo de sistemas de produção. Além da produção acadêmica, que tem dado visibilidade ao tema por meio de inúme-

ros estudos de caso e análises regionais, existe um portfólio de políticas públicas disponibilizadas nos últimos anos que apontam para um conjunto significativo de iniciativas apoiadas. No conjunto de políticas públicas para a reforma agrária que dialogam com ações de estruturação e desenvolvimento de assentamentos, há diferentes programas que indicam esse objetivo, como os programas Pronera, Ates, Terra Sol, entre outros, de modo que diferentes experiências tiveram apoio institucional, técnico e/ou financeiro do Incra e de outros parceiros. Outro fator de amplo conhecimento é que vários movimentos sociais de cunho agrário – em especial os ligados à Via Campesina – têm incorporado nas suas pautas de reivindicações diferentes questões relacionadas à sustentabilidade, agroecologia e produção orgânica. Várias publicações governamentais e não governamentais têm apresentado experiências de sucesso, demonstrando que as práticas diferenciadas já são uma realidade nos assentamentos. E, por fim, cada vez mais, alimentos certificados como orgânicos – como é o caso de hortaliças, arroz, chocolate e café, oriundos de projetos de assentamentos – têm chegado à mesa dos brasileiros e também sido exportados para fora do país.

Entre as experiências de sucesso nos projetos de assentamentos que recorrentemente são citadas como exemplos pela instituição, estão os bancos de sementes crioulas, na Paraíba; o arroz agroecológico, no Rio Grande do Sul; o cacau orgânico, produzido no sul da Bahia; e a implementação da metodologia camponês a camponês,[6] no estado de Sergipe.

Acontece que, tendo-se a escala nacional como referência, não há rotina sistematizada para busca, acompanhamento e monitoramento, tampouco de sistematização, dessas experiências. Entendemos que um dos maiores desafios que se impõe no campo das políticas públicas para o setor é justamente o de identificação, dimensionamento e sistematização das experiências em agroecologia e produção orgânica, incluindo-se as de transição, de modo a gerar conhecimento suficiente para a tomada de decisões estratégicas e construção de programas que permitam apoiar adequadamente uma transição agroecológica de grandes proporções. Tais medidas poderiam aumentar significativamente "o acerto" das políticas públicas.

Por enquanto, além dos dados do Censo Agropecuário (decenal), do IBGE, e dos números de beneficiários de cada ação pública – que normalmente compõem os relatórios de governo –, não há outros elementos para compor o cenário nacional. Vale citar o esforço contundente da plataforma Agroecologia em Rede, promovida em conjunto pelas instituições da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), da Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) e da Sociedade Científica Latino-Americana de Agroecologia (Socla). Essa inicia-

6. Para um conhecimento mais apurado sobre a metodologia, ver o livro *Revolução agroecológica: o movimento de camponês a camponês da Anap em Cuba* (Sosa *et al*., 2012).

tiva depende da participação ativa de associados, colaboradores e promotores das experiências para a alimentação da base de dados. Do ponto de vista estritamente estatal, ainda são tímidas as iniciativas para dimensionar e acompanhar as iniciativas de agroecologia e produção orgânica do país.

Chegar a resultados satisfatórios em uma sistematização de abrangência nacional das iniciativas com enfoque agroecológico é tarefa árdua desde sua concepção. Isso porque há várias questões que se colocam como problematizadoras, tais como: quais critérios utilizar, qual agente atuaria como avaliador, qual escala adotar,[7] entre outras. Esse desafio requer solução dialogada com vários parceiros e estratégia complexa, haja vista a dimensão, a heterogeneidade e a distribuição do público da reforma agrária no Brasil.

Considerando-se a necessidade de um ponto de partida seguro, que possa contribuir concretamente com as possíveis estratégias a serem adotadas no futuro, propõe-se aqui uma ferramenta relativamente simples de monitoramento, mas que tem potencial para refletir o avanço da produção orgânica nos assentamentos. Trata-se, em síntese, do cruzamento dos dados de dois cadastros nacionais, com o objetivo de detectar, periodicamente, o número de produtores que estão em conformidade com a legislação de orgânicos e que são beneficiários do PNRA.

Entendemos que essa ferramenta pode ser utilizada desde já – ou seja, a partir do primeiro resultado aqui estabelecido –, devendo ser aplicada como instrumento de rotina periódica na autarquia. As informações estratégicas que os dados resultantes desse cruzamento oferecem podem gerar o necessário fortalecimento institucional da temática no Incra, bem como contribuir para angariar respaldo na sociedade brasileira.

4 CARACTERIZAÇÃO DAS BASES DE DADOS

O método aqui proposto para operacionalizar um indicador de impacto de metas e iniciativas do Planapo no contexto da reforma agrária baseia-se no acompanhamento periódico do número de pessoas cadastradas no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), do Incra, que também estejam presentes no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO). Por meio do cruzamento dos dados contidos nessas duas bases, podem-se identificar os beneficiários do PNRA que são produtores orgânicos cadastrados, o que gera um conjunto de dados a partir do qual será possível derivar distintas análises, tais como: a distribuição desses sujeitos pelo território, quanto representam do público total, o crescimento ou a redução desse número, o reflexo de políticas e ações públicas dirigidas a determinado estado,

7. Se por lote ou assentamento. Outro fator complicador é que, em um processo de transição, o agricultor pode realizar a conversão por etapas, experimentando em diferentes partes do seu lote ou apenas com alguns tipos de cultura primeiro, para depois ir expandindo.

superintendência ou assentamento, entre outras possibilidades. É um instrumento que, sobretudo, pode auxiliar na avaliação do impacto das ações implementadas pelo órgão e seus parceiros para o desenvolvimento do setor.

O Sipra tem por finalidade a sistematização e a guarda dos dados sobre os projetos de assentamento e dos beneficiários do PNRA, desde a criação até a emancipação dos projetos de assentamento. Esse sistema funciona por meio do gerenciamento de banco de dados, que contempla desde a relação de todos os beneficiários (pessoas físicas) e projetos de assentamentos criados até informações sobre aspectos econômicos e sociais, tais como créditos aplicados, infraestrutura instalada, histórico ocupacional do assentamento, habitação, entre outras.

O CNPO é uma base de dados com abrangência nacional sobre os produtores que estão em conformidade com a legislação criada para o sistema de produção orgânica no país – ou seja, aqueles que estão produzindo e comercializando seus produtos conforme a regulamentação prevista para a produção orgânica brasileira (Lei Federal nº 10.831/2003, decretos e instruções normativas correlatas).

O Sistema Brasileiro de Avaliação de Conformidade Orgânica (SisOrg) se configura como um modelo diversificado de mecanismos de controle para garantia da qualidade orgânica. De acordo com a legislação, há três formas de garantia da qualidade dos alimentos orgânicos para serem comercializados, descritos a seguir.

1) Certificação por auditoria: aquela certificação realizada por meio das certificadoras credenciadas, denominadas organismos de avaliação da conformidade (OACs).

2) Certificação por sistemas participativos de garantia (SPGs): são grupos que assumem a responsabilidade coletiva pela conformidade orgânica, podendo ser composta por produtores, consumidores e técnicos, os quais organizam auditoria e fiscalização interna para dar credibilidade aos produtos. Cada SPG deve constituir legalmente o organismo participativo de avaliação da conformidade (Opac) e credenciá-lo no Mapa.

3) Organização de controle social (OCS): nessa modalidade, não existe de fato uma avaliação de conformidade por organismo certificador, e os agricultores familiares podem realizar somente a venda direta aos consumidores em feiras, pequenos mercados locais e entregas em domicílio.[8]

O CNPO é mantido pelo Mapa e tem entre seus objetivos disponibilizar ao consumidor informações sobre os produtores orgânicos em cada região, os municípios onde atuam e as variedades produzidas. A disponibilização pública do cadastro

8. Desde que nos produtos se identifique a unidade de produção de sua origem e que o produtor detenha seu CNPO exposto no ponto de venda. Além disso, deve dispor sua unidade de produção familiar para visitação dos consumidores, sendo autorizado a cobrar uma taxa por visitante.

funciona como complemento da estratégia do selo do SisOrg, porque se trata de instrumento que permite à sociedade como um todo – especialmente ao consumidor interessado – confirmar se determinado agricultor ainda está cadastrado no banco de dados e quais são os produtos cobertos, o que significa um método a mais de confiabilidade, sinalizando que o produtor está em dia com os procedimentos da avaliação de conformidade orgânica. O CNPO tem sido utilizado como referência para validar compras públicas de produtos orgânicos – ou seja, tem se configurado como importante ferramenta para a negociação no âmbito dos mercados institucionais. E, finalmente, traz dados oficiais que contribuem decisivamente com a projeção de cenários para a agricultura orgânica no país, facilitando a formulação e a aplicação de políticas públicas específicas.

5 LIMITES DO MÉTODO

Evidentemente, o método proposto, assim como qualquer outro, tem escopo próprio e apresenta limitações. O principal limite a ser comentado sobre o método refere-se à sua abrangência, isso porque adotar exclusivamente o CNPO significa limitar o conjunto amostral das experiências de enfoque agroecológico em curso a apenas aquelas que foram registradas como orgânicas no cadastro mantido pelo Mapa. Chama-se atenção para o fato de que podem haver muitos agricultores que estão em processo de transição agroecológica ou que trabalham o extrativismo de maneira sustentável, que potencialmente poderiam figurar no CNPO, mas que – por diversos motivos – ainda não estão.

Os resultados do Censo Agropecuário 2006 (IBGE, 2009) sobre o uso de agricultura orgânica nos estabelecimentos rurais, embora obtidos por critérios distintos do CNPO, servem para mostrar o quanto pode ser expressiva a citada redução amostral. Nesse censo, de um total de 90.497 estabelecimentos rurais que informaram expressamente (ato declaratório) que praticavam a agricultura orgânica, apenas 5.106 (5,6%) eram certificados por entidade credenciada.

Segundo as informações veiculadas pelo IBGE, nas notas técnicas do Censo Agropecuário 2006 (IBGE, 2009), procurou-se conhecer se a produção agropecuária era orgânica e se o estabelecimento era certificado como tal ou se ainda estava em processo de certificação como unidade de produção orgânica. Durante o censo, portanto,

> (...) não se considerou como agricultura orgânica o sistema de produção em que o produtor, apesar de não usar adubos químicos e agrotóxicos, não tinha interesse ou desconhecia as técnicas específicas exigidas pelas instituições certificadoras de produtos orgânicos (IBGE, 2009, p. 47).

Caso a proporção encontrada em 2006 se repita no próximo Censo Agropecuário e se mantenha como tendência para os próximos anos – isto é, confirme-se como característica de contexto desse público –, estariam sendo excluídos do

cômputo de pessoas, aproximadamente, 94% dos estabelecimentos envolvidos, em alguma medida, com ações de transição agroecológica.

Entre outros limitantes, há o caso da certificação por auditoria, que tem seu mecanismo de funcionamento atrelado ao produto. O que significa que a presença do produtor no cadastro não encerra, necessariamente, caracterização "total" sobre seu sistema de produção, pois faltariam ainda mais informações sobre seu modo de produção. Isso porque ele pode ter seu lote dividido de tal maneira a conseguir a certificação de apenas um produto, enquanto outros recebem tratamento convencional, ou não. Pode ser que o lote esteja de fato em transição para a agroecologia como um todo, porém o produtor não teve recursos para investir em certificação mais ampla dos seus produtos.

Apesar de parecer, sob um primeiro olhar, que esses limites podem vir a comprometer o uso do cadastro de produtores como indicador relevante, entende-se, pelo contrário, que há qualidades suficientes que o tornam especialmente útil, são estas: trata-se de cadastro: *i*) público; *ii*) disponível; *iii*) periodicamente atualizado; e que *iv*) já resolveu, via normatização legal que o precede, uma série de questões que poderiam conduzir a debates intermináveis sobre como levantar de modo seguro e confiável tais números.

Além disso, parte-se do entendimento de que, embora nem todo produto orgânico advenha de agroecossistema agroecológico *stricto sensu*, todo produto originário de unidade agroecológica *stricto sensu* tem totais condições de conseguir o selo do SisOrg.

Os produtores ainda enfrentam dificuldades de várias ordens para obter a certificação (Conceição e Fermam, 2011); problemas que vão desde questões estruturais do assentamento ou do lote até dificuldades em relação aos custos financeiros ou de informações para atender aos requisitos técnicos da legislação para orgânicos. Entretanto, os mecanismos de controle da qualidade orgânica fornecem inúmeras vantagens e garantias para produtores e consumidores, o que permite deduzir que a tendência é que haja crescente interesse e busca pela regularização. O que pode sugerir melhor percentual de coincidência entre os estabelecimentos que praticam agricultura orgânica e os certificados no futuro.

Essa tendência foi confirmada pela pesquisa de Fonseca *et al*. (2015), que analisou os números do CNPO em três datações diferentes: dezembro de 2012, janeiro de 2014 e março de 2015. Segundo os autores, observando-se os números apenas da evolução das últimas duas datações, já sob a vigência do Planapo I, percebeu-se que – em relação ao número de organizações credenciadas no Mapa – houve crescimento de 49% de OCS e 220% de Opacs. Já em relação ao número de produtores orgânicos cadastrados no Mapa, notou-se crescimento de 29,4% de produtores cadastrados via OCS, de 107% de produtores cadastrados via Opacs e de 17% em relação aos produtores cadastrados por meio de OACs.

6 CRUZAMENTO DAS BASES

Foram utilizados os dados do CNPO/Mapa, com data de atualização de 1º de julho de 2016, e a base de dados do Sipra/Incra, com data de atualização de setembro de 2016.

A base de dados do CNPO possui como variável de identificação do produtor não apenas o nome e o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), mas também o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), para aqueles agricultores que fazem parte de cooperativas. Assim, para evitar distorções nos resultados, optou-se por utilizar – como chave única – o número do CPF, variável exclusiva e comum em ambas as bases de dados.

Foram considerados apenas os registros positivos encontrados, sendo excluídos os cadastros não localizados, as repetições com inconsistências e os registros que tinham como campo de identificação apenas o CNPJ.

O cruzamento foi realizado a partir de uma planilha inicial, disponibilizada para acesso público pelo Mapa,[9] em que constavam todos os cadastros de produtores orgânicos do Brasil, beneficiários do PNRA ou não. Essa planilha continha informações referentes à localização do(a) produtor(a), à entidade de que fazia parte e aos produtos produzidos. Essa planilha original abrangia mais de 13 mil cadastros.

Como resultado do cruzamento realizado, chegou-se a uma nova planilha, com dados somente dos(as) produtores(as) beneficiados(as) pelo PNRA, resultando em um total de 2.034 cadastros de produtores orgânicos. Como havia a possibilidade de uma pessoa vincular-se a mais de uma entidade produtora ou a mais de um mecanismo para avaliação de conformidade, foram excluídos os CPFs em duplicidade, e isso possíbilitou encontrar o número de produtores(as) de orgânicos assentados(as) pela reforma agrária sem repetição, que chegou ao total de 1.849.

Desse ponto em diante, trabalhou-se em duas frentes diferentes: separar os cadastros por estado e separá-los por superintendência do Incra. Na frente por estado, resultaram 27 planilhas, uma para cada estado da União; e na frente por superintendência, mais 31 planilhas, uma para cada superintendência, além de uma para a unidade avançada especial de Altamira, que atualmente se encontra ligada diretamente à presidência do Incra. Como a abordagem por diferentes tipos de territorialidade apresentou algumas pequenas divergências, optou-se pela apresentação dos resultados via superintendências, por facilitar sua utilização pela instituição gestora no monitoramento e na execução das suas ações. Vale registrar que apenas um assentado da lista não teve sua superintendência localizada, sendo, por isso, excluído do levantamento, ficando um total de 1.848 produtores(as) orgânicos(as) na tabela resultante.

9. A relação completa das entidades cadastradas está disponível no *site* do Mapa, no *link* referente ao Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos: <https://goo.gl/xbe0bK>.

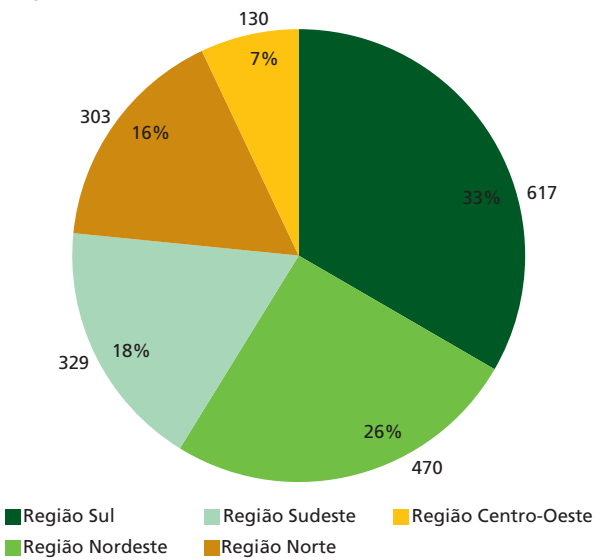
As superintendências regionais (SRs) são órgãos descentralizados responsáveis pela coordenação e execução das ações do Incra nos estados. Cabe a essas unidades coordenar e executar – na sua área de atuação – as atividades de planejamento, programação, orçamento, informática e modernização administrativa. Também devem garantir a manutenção, a fidedignidade, a atualização e a disseminação de dados do cadastro de imóveis rurais e sistemas de informações do instituto.

7 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com o intuito de estabelecer o início de uma série histórica a ser utilizada para monitoramento, são apresentados a seguir os primeiros resultados encontrados por meio do método proposto.

O número de produtores orgânicos beneficiários do PNRA por macrorregião é apresentado no gráfico 1. Observa-se que a região Sul concentra o maior número de agricultores(as) da reforma agrária em conformidade orgânica, são 617 famílias. Estas representam 33% do total de produtores brasileiros encontrados no cruzamento entre a base de dados do Incra e a do CNPO. A região Nordeste aparece em segundo lugar, apresentando significativo número de famílias certificadas e alcançando 26% do total nacional. Por sua vez, a região Centro-Oeste revelou o menor número, com 130 cadastros de produtores orgânicos do PNRA, o qual representa somente 7% do total nacional. As regiões Norte e Sudeste apresentaram números absolutos próximos, com 16% e 18% do total de produtores respectivamente.

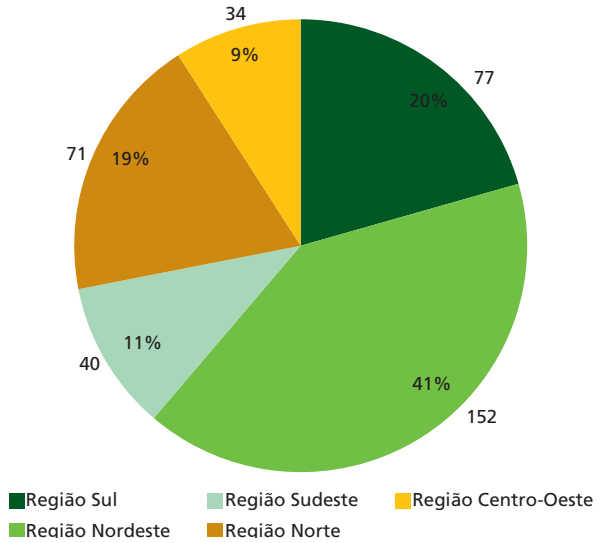
GRÁFICO 1
Distribuição dos produtores orgânicos do PNRA por macrorregião em números absolutos e percentuais (2016)



Elaboração dos autores.

Já o gráfico 2 apresenta, por macrorregião, o número de projetos de assentamento com ao menos um indivíduo (um CPF) cadastrado como produtor orgânico. Neste, observa-se que a região Nordeste é aquela que tem o maior número de assentamentos com ao menos uma pessoa certificada, com aproximadamente 41% de todas as áreas do Brasil encontradas no cruzamento realizado. Por sua vez, as regiões Centro-Oeste e Sudeste representam as menores proporções nacionais: seus números equivalem a apenas 9% e 11% do total respectivamente. As regiões Norte e Sul apresentam números próximos quanto aos assentamentos com presença de produtores orgânicos.

GRÁFICO 2
Distribuição por macrorregião dos assentamentos com ao menos um indivíduo cadastrado como produtor orgânico em números absolutos e percentuais (2016)



Elaboração dos autores.

Ao se compararem os dados dos gráficos 1 e 2, pode-se ter uma ideia aproximada da concentração e da dispersão dos produtores orgânicos pelos assentamentos. Repara-se que, no Nordeste, tem-se grande difusão dos cadastrados, com produtores orgânicos em vários assentamentos. Na região Sul, o fenômeno inverte-se, apresentando maior concentração de produtores orgânicos em relativamente poucos assentamentos.

Na tabela 1, é possível observar como se dá a distribuição dos beneficiários da PNRA cadastrados como orgânicos nas superintendências regionais do Incra. Além dos números absolutos, a tabela apresenta também o percentual que esses números representam em relação ao total de beneficiários de cada SR.

TABELA 1
Número e percentual de beneficiários do PNRA cadastrados no CNPO como produtor(a) de orgânicos em cada superintendência do Incra (2016)

Superintendências regionais	Número de produtores orgânicos	(%)[1]
Rio Grande do Sul	431	3,452
São Paulo	288	1,654
Paraná	153	0,814
Sergipe	81	0,744
Santa Catarina	32	0,698
Paraíba	71	0,489
Distrito Federal	38	0,295
Rio Grande do Norte	59	0,292
Ceará	62	0,283
Espírito Santo	10	0,237
Amapá	33	0,223
Acre	72	0,222
Rio de Janeiro	12	0,201
Alagoas	26	0,200
Pernambuco	38	0,165
Piauí	49	0,157
Pará	124	0,126
Minas Gerais	19	0,119
Médio São Francisco	13	0,117
Mato Grosso do Sul	31	0,111
Amazonas	54	0,094
Mato Grosso	54	0,065
Rondônia	17	0,046
Maranhão	55	0,042
Goiás	5	0,038
Bahia	16	0,033
Roraima	1	0,006
Altamira	1	0,004
Santarém	2	0,004
Marabá	0	0,000
Tocantins	0	0,000
Total nacional	**1.848**	**0,189**

Fonte: Dados da pesquisa.
Nota: [1] Porcentagem de beneficiários do PNRA cadastrados como produtor(a) de orgânicos em relação ao número total de famílias beneficiárias do PNRA em cada superintendência.
Obs.: Superintendências organizadas do maior para o menor percentual de beneficiários.

Observa-se que, na escala nacional, considerando-se todos os beneficiários do PNRA, os produtores orgânicos cadastrados representam tão somente 0,189%. Trata-se de 1.848 famílias num total de 976.517 famílias beneficiadas pela reforma agrária em todo o país.

A superintendência do Rio Grande do Sul foi a que apresentou maior percentual, pois, das 12.485 famílias atendidas pelo PNRA na sua abrangência de atuação, 3,45% possui cadastro no CNPO. Na SR de São Paulo – a segunda com melhor percentual –, das 17.415 famílias beneficiárias do programa de sua área de abrangência, 1,65% possui cadastro como produtora orgânica.

As duas SRs citadas figuram em primeiro e segundo lugar no *ranking*, o que deve ser destacado, visto que a diferença destas para as demais é bastante expressiva. Como ilustra a tabela 1, quando se observa o percentual da terceira colocada, a SR do Paraná, o percentual já cai para 0,81% – ou seja, nas demais superintendências, as famílias cadastradas como produtoras orgânicas não chegam a representar nem 1% do seu público total. Chegando-se ao extremo de as superintendências de Roraima, Altamira, Santarém, Marabá e Tocantins não alcançarem nem 0,01%. Em números absolutos, as SRs de Roraima e Altamira possuem cada qual uma família cadastrada como produtora de orgânicos; em Santarém, duas famílias; em Marabá e Tocantins, nenhuma.

Retomando-se o conjunto de dados do Censo Agropecuário 2006 para agricultura orgânica e os esclarecimentos de seus organizadores (IBGE, 2009), entende-se que – entre as categorias utilizadas para estratificar os resultados do censo – a que se mostra equivalente ao público-alvo deste trabalho (beneficiários no Sipra) é a denominada *assentado sem titulação definitiva*.

Em um total de 189.191 estabelecimentos rurais pesquisados pertencentes a essa categoria no censo, foram detectadas iniciativas em agricultura orgânica apenas em 5.091. Os números do Censo Agropecuário 2006 (IBGE, 2009), portanto, sugerem que, para essa categoria, há percentual de 2,69% de estabelecimentos com presença de agricultura orgânica.

No entanto, apenas 304 estabelecimentos haviam logrado certificação, enquanto os 4.787 restantes, não. Embora os procedimentos adotados no levantamento do censo sejam diferentes dos desta pesquisa – o Censo Agropecuário é autodeclaratório, curiosamente –, dez anos depois, e por outra metodologia, chega-se a números bem parecidos. A porcentagem de estabelecimentos certificados sobre o total de estabelecimentos da categoria *assentado sem titulação definitiva* nos dados do censo foi de 0,16%, valor muito próximo dos 0,18% encontrados aqui.

A tabela 2 mostra quão representativos são os números de assentamentos que apresentam ao menos uma família cadastrada como produtora de orgânicos, diante do total de assentamentos existentes em cada abrangência geográfica delimitada.

Do total de 9.438 assentamentos e outras áreas sob a jurisdição do Incra existentes no Brasil, 371 possuem ao menos uma família cadastrada como produtora de orgânicos, o que resulta em percentual de quase 4%.

TABELA 2
Número e percentual de assentamentos que apresentam pelo menos um(a) beneficiário(a) do PNRA cadastrado(a) no CNPO como produtor(a) de orgânicos em cada superintendência do Incra (2016)

Superintendências regionais	Número de assentamentos	(%)[1]
Paraná	36	10,942
Sergipe	24	9,877
Rio de Janeiro	8	9,877
São Paulo	25	9,259
Pará	36	9,000
Rio Grande do Sul	30	8,671
Paraíba	25	8,091
Amapá	4	7,408
Rio Grande do Norte	21	7,047
Santa Catarina	10	6,211
Rondônia	13	5,804
Distrito Federal	12	5,797
Acre	9	5,590
Mato Grosso do Sul	9	4,412
Ceará	20	4,396
Espírito Santo	4	4,255
Amazonas	6	4,110
Alagoas	7	3,933
Pernambuco	12	3,550
Piauí	15	3,018
Médio São Francisco	6	2,182
Mato Grosso	10	1,822
Altamira	1	1,539
Roraima	1	1,493
Maranhão	15	1,462
Santarém	2	1,282
Minas Gerais	3	0,890
Bahia	6	0,877
Goiás	1	0,329
Marabá	0	0,000
Tocantins	0	0,000
Total nacional	**371**	**3,969**

Fonte: Dados da pesquisa
Nota: [1] Percentual de assentamentos do PNRA com a presença de ao menos um(a) produtor(a) de orgânicos em relação ao total de assentamentos do PNRA em cada superintendência.
Obs: Superintendências organizadas do maior para o menor percentual de assentamentos.

Apesar de os números em geral serem baixos, é importante destacar que os percentuais foram bem superiores aos encontrados na abordagem por família, o

que tem sua relevância, porque – embora a transição agroecológica seja atitude individual e voluntária de cada família produtora – também existe uma dimensão geográfica a ser considerada. Assim, a distribuição das poucas famílias encontradas (0,189% – tabela 1) em cerca de 4% das áreas sob influência do PNRA mostra um espraiamento importante, que pode ser explorado para a ampliação das ações públicas para o tema. Os números percentuais melhores para as SRs também indicam que o fenômeno da certificação orgânica no contexto da reforma agrária não está se restringindo a focos raros de concentração.

Outro aspecto a observar-se é que a ordem das SRs no *ranking* se altera. Assim, por exemplo, a SR do Paraná passa a ser a mais bem colocada, ocupando o primeiro lugar: 10,94% de todas as áreas que estão sob sua jurisdição apresentam ao menos um produtor orgânico. Nesse sentido, também chama atenção a SR do Pará, que no *ranking* de famílias (tabela 1) ocupa o 17º lugar, mas que na abordagem por assentamentos ocupa a quinta colocação. As SRs do Paraná e do Pará são as unidades administrativas com maior número de assentamentos com ao menos uma família cadastrada como produtora de orgânicos, sendo 36 assentamentos em cada uma, de um total de 329 e quatrocentos assentamentos respectivamente.

As superintendências do Paraná, de Sergipe, do Rio de Janeiro, de São Paulo e do Pará são, nessa ordem, as SRs com maiores percentuais, todas com pelo menos 9% de assentamentos possuindo ao menos uma família cadastrada como produtora orgânica.

No outro extremo, observam-se Minas Gerais, Bahia, Goiás, Marabá e Tocantins, que possuem menos de 1% do total de seus assentamentos com ao menos uma família cadastrada como produtora de orgânicos. Chama atenção os casos das SRs de Marabá e Tocantins, em que – mesmo dispondo, cada uma, de 511 e 379 assentamentos respectivamente – não existe assentamento cujo agricultor esteja cadastrado como produtor orgânico.

Levando-se em consideração a limitação temporal, a extensão geográfica dos resultados e outros limites dados por esta publicação, optou-se por não aprofundar a discussão dos resultados encontrados. Não seria prudente empreender uma linha geral de interpretação para esses, uma vez que a realidade da reforma agrária é bastante heterogênea. Há assentamentos em diferentes estágios de desenvolvimento, com variadas trajetórias, grupos sociais etc. Desse modo, para não incorrer em reduções interpretativas grosseiras, este texto não se propõe a realizar análise mais ampla dos números encontrados neste estudo. Porém, ao apresentar esses resultados, pretende-se incitar questões e observações para as próximas coletas e cruzamentos da linha histórica, a fim de provocar as próprias SRs do Incra e a comunidade científica a buscarem explicações, correlações e proposições a esses números, considerando-se, então, os contextos regionais e locais.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como propósito apresentar uma metodologia para auxiliar o monitoramento e a avaliação das ações do Planapo voltadas para o público do PNRA. Os dados encontrados representam um retrato (estático) do segundo semestre de 2016 e foram apresentados com o intuito de tornarem-se o início de uma série histórica de quantificação de um indicador de impacto para o plano.

Muitos e diferentes motivos, contextos e situações concorrem para que os números da produção orgânica nos assentamentos, medidos pela presença de produtores orgânicos no total de beneficiários do PNRA, se apresentem da maneira como ilustram os resultados deste estudo.

Chama atenção a diferença marcante entre os números das diferentes regiões, o que indica a necessidade de atuação diferenciada. O Centro-Oeste, por exemplo, é uma das regiões que abriga o maior número de assentamentos, porém representa apenas 9% dos assentamentos com produtores em conformidade orgânica. Em algumas SRs, sabe-se que há iniciativas e experiências de agricultores com produção orgânica, ainda que apareçam com números nulos, ou quase nulos. Nesse quesito, as SRs da região Norte são as que mais preocupam. Se considerarmos as atividades extrativistas desenvolvidas pelas comunidades dessa região, os números encontrados parecem ainda mais surpreendentes.

Evidentemente, como as regras para a participação no SisOrg são relativamente novas e obedecem a um conjunto de leis e normativos complexos, é de se esperar que esses números levem um tempo considerável até que repercutam nos diferentes recantos do meio rural brasileiro que desenvolvem atividades sustentáveis. Além disso, como já ressaltado, os mesmos números servem para medir o reflexo de um conjunto de ações, não podendo ser tomados como indicadores isoladamente. O Planapo I trouxe importantes iniciativas que buscavam aumentar as oportunidades para a transição agroecológica e a produção orgânica. Os resultados desse primeiro cruzamento demonstram que também é necessário convergir esforços para apoiar a regularização dos produtores, segundo os critérios da conformidade orgânica. O Planapo II pode ser utilizado como importante instrumento de diálogo entre o Incra e o Mapa para estimular tanto uma proximidade maior entre as unidades locais dos órgãos quanto esforços conjuntos de apoio à certificação dos beneficiários da reforma agrária. Estratégias conjuntas são necessárias para que o crescimento de cadastrados no CNPO visto nos últimos anos seja também uma repercussão do aumento de produtores orgânicos do PNRA e de maior incidência de espraiamento da produção orgânica no contexto da reforma agrária.

Por fim, reforçamos a importância de que seja dada continuidade a este estudo, realizando-se o cruzamento periódico dessas bases, para obter-se, assim, uma série temporal de dados, por meio da qual será possível encontrar parâmetros para

auxiliar a medir e avaliar o impacto sobre a reforma agrária das ações da Pnapo executadas pelo Incra e por diferentes instituições parceiras do governo federal. Sabendo que as realidades regional, estadual e local carregam suas particularidades, incitamos pesquisadores e colaboradores interessados a dar continuidade às análises iniciadas neste estudo no sentido de apoiar o desenvolvimento de abordagens e proposições para o enfrentamento da ainda baixa incidência de conformidade orgânica no contexto da reforma agrária.

REFERÊNCIAS

BAEZ, A. A.; MACHADO FILHO, L. C. P.; LUMINA, G. Estratégias produtivas no assentamento Encruzilhada Natalino Fase IV – "Fazenda Annoni": um estudo de caso. **Cadernos de Agroecologia**, v. 8, n. 1, out. 2013. Disponível em: <goo.gl/FA69Hg>.

BRASIL. Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965. Regulamenta o Capítulo I do Título I e a Seção III do Capítulo IV do Título II da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra. Brasília: Presidência da República, 1965. Disponível em: <https://goo.gl/V5v7yg>. Acesso em: 3 jan. 2017.

_____. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília: MDA, 2004.

_____. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Brasília: MP, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/EwQfLq>.

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

_____. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica**: relatório de balanço 2013-2015. Brasília: MDA, 2016.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia**: conceitos e princípios para a construção de estilos de agriculturas sustentáveis. Brasília: MDA; Iica, 2005.
CONCEIÇÃO, C.; FERMAM, R. K. S. Certificação e acreditação: política de fortalecimento da agricultura orgânica brasileira. **Revista de Política Agrícola**, v. 20, n. 2, p. 66-79, 2011.

FONSECA, M. F. A. C. *et al*. Planapo: oportunidades e desafios no Rio de Janeiro. **Cadernos de Agroecologia**, v. 10, n. 3, maio 2015. Disponível em: <goo.gl/ce7ZJR>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Manual operacional de assessoria técnica, social e ambiental à reforma agrária – Ates**. Brasília: Incra, 2008.

_____. **Referenciais metodológicos para o programa de Ates**. Brasília: Incra, 2010.

PONTES, A. E.; SANTOS, M. J. Produção e comercialização em assentamentos rurais: estudo do caso do assentamento São Domingos dos Olhos D'Água (Morrinhos, Goiás-Brasil). **Mundo Agrário**, v. 16, n. 33, 2015.

SCOPINHO, R. A.; GONÇALVES, J. C.; MELO, T. G. Entre os seres e as coisas do mundo: representações sociais de trabalhadores rurais assentados sobre agroecologia. **Retratos de Assentamentos**, v. 19, n. 2, p. 167-187, 2016.

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

VRIESMAN, A. K. *et al*. Assistência técnica e extensão rural para a certificação de produtos orgânicos da agricultura familiar. **Revista Conexão UEPG**, v. 8, n.1, p. 138-149, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1964. Disponível em: <https://goo.gl/b83Gg5>. Acesso em: 3 jan. 2017.

_____. Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos. **Mapa**, [s.d]. Disponível em: <https://goo.gl/twRqIX>.

Parte 4

Mulheres e Jovens

CAPÍTULO 9

ROMPENDO A INÉRCIA INSTITUCIONAL: AS MULHERES RURAIS E A POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA[1]

Emma Siliprandi[2]

1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que, no ciclo das políticas públicas, depois de se conseguir que a problemática seja instalada na agenda política, e sejam definidas as medidas para a sua resolução, ainda existe um longo caminho até que a implementação dessas ações aconteça. Muitas vezes, é necessário que os segmentos interessados exerçam vigilância sobre os setores públicos, para que as proposições iniciais não sejam esquecidas ou desvirtuadas. Quando falamos da criação de condições especiais para o atendimento a mulheres rurais, podemos afirmar que essa vigilância tem que ser redobrada. Isso devido à predominância de uma visão sexista incrustada nos setores públicos que considera que, na agricultura familiar, o homem é quem trabalha e é o chefe da família, e portanto, deve ser o interlocutor do Estado nas políticas públicas para o setor. Visão esta que é fruto de uma ideologia patriarcal fortemente arraigada na sociedade, e que, entre outras questões, desvaloriza o papel econômico, social e cultural das mulheres rurais e dificulta o seu acesso a direitos e à titularidade direta de benefícios.[3]

As mulheres rurais, no entanto, têm uma larga trajetória de enfrentamentos com o Estado brasileiro. Esses enfrentamentos decorreram da necessidade de essas mulheres serem respeitadas como cidadãs, com direito a opinião, à intervenção nos espaços de decisão e aos benefícios das políticas.[4] Às vezes, esse enfrentamento

1. Este capítulo foi elaborado no âmbito do Grupo de Trabalho *Mujeres, agroecología y economía solidaria*, do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (Clacso). A autora agradece a colaboração de muitas mulheres que participaram da discussão do texto, deram depoimentos e enviaram materiais, sem as quais seria impossível a realização deste trabalho. Em especial, Cidinha Moura, Elisabeth Cardoso, Iracema Moura, Irene Cardoso, Julia Aires, Liliam Telles, Michela Calaça, Miriam Nobre, Sara Pimenta e Verônica Santana.

2. Coordenadora do projeto de apoio ao desenvolvimento rural sustentável da América Latina e Caribe GCP/RLA/193/BRA da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO).

3. Ver, por exemplo, as análises feitas para o caso latino-americano por Deere e León (2002). As dificuldades das mulheres rurais brasileiras foram analisadas por autoras pioneiras, como Paulilo (1987), Carneiro (1994) e Pacheco (1997). Um estudo específico sobre a visão da extensão rural pode ser encontrado em Siliprandi (2002).

4. Já há bastante bibliografia sobre esses enfrentamentos, especialmente no que diz respeito a políticas públicas. Recomendamos revisar, por exemplo, Heredia e Cintrão (2006), Butto *et al*. (2014), Siliprandi e Cintrão (2015), Siliprandi (2015), ONU-Mulheres (2016), entre outros.

também tem que ser feito com os próprios companheiros dos movimentos sociais, que não vêm as questões das mulheres como prioritárias dentro das pautas mais gerais. Como será apresentado neste trabalho, em certa medida, esse também foi o caso da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) e dos planos para a sua implementação (Planapo I e II). Nas palavras de uma representante das trabalhadoras rurais, que participou desde o início do processo de elaboração da política, *"nas reuniões, a gente não podia nem ir ao banheiro, pois corria o risco de, naquele intervalo, os nossos temas serem tirados da pauta"*.

Mesmo assim, como veremos mais adiante, tanto na Pnapo como nos Planos I e II, uma série de reivindicações dos movimentos de mulheres foram contempladas, fazendo com que essa política seja considerada uma das mais abertas às mulheres, na área da agricultura, dos últimos tempos. Há quem diga que a Pnapo tem a "cara das mulheres". Ainda que se tratem de medidas relativamente simples, tais como a reserva de recursos para o atendimento especifico ao público feminino, ou a determinação de que as mulheres devem ter prioridade no atendimento por determinados programas, esse fato vem sendo comemorado pelas lideranças femininas por ajudar a romper a invisibilidade das mulheres como produtoras rurais e por ter aberto espaço para outras conquistas. A que se poderia atribuir e qual a importância dessas vitórias?

Várias perguntas orientaram a elaboração deste estudo. Buscou-se entender quais eram, exatamente, as reinvindicações das mulheres sobre esses temas, e o que, de fato, foi conseguido. Por outro lado, como se deu o processo de organização e de formação de alianças entre as mulheres para buscar efetivá-las? É possível pensar que houve, nessa trajetória, ganhos no reconhecimento das mulheres rurais como portadoras de propostas no campo da agroecologia e da produção orgânica? Que lições podem ser aprendidas para avançar nas lutas das mulheres rurais por sua autonomia e na defesa dos seus direitos?

O objetivo foi resgatar o processo de articulação que houve entre os movimentos de mulheres rurais, organizações não governamentais e agentes públicos, nos processos de diálogo político de definição da política e dos planos. O trabalho procura chamar atenção para a avaliação feita pelas próprias lideranças que participaram desses processos, sobre os ganhos alcançados e as questões que seguem abertas. As fontes consultadas foram os documentos oficiais existentes, os relatórios de reuniões e seminários (envolvendo setores governamentais e da sociedade civil), e também entrevistas com integrantes das comissões nacionais (Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Cnapo e Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica – Ciapo) e das subcomissões temáticas formadas no âmbito da Pnapo, onde buscou-se obter as percepções dessas lideranças sobre os processos vividos.

As entrevistas (não estruturadas) foram realizadas no final de 2016 e início de 2017, com integrantes de diferentes setores – governamentais e não governamentais – e foram centradas na reconstrução da história das articulações ocorridas em torno das políticas em questão. Os principais temas abordados, além dessa reconstrução, foram: quais as principais bandeiras que as diferentes representações das mulheres rurais trouxeram para o campo de discussões ao redor da Pnapo; dentre essas, quais consideravam terem sido atendidas; quais consideravam que eram importantes, mas não haviam avançado na sua implantação; e, na sua opinião, quais os fatores que haviam influenciado para que algumas questões avançassem e outras não.

O trabalho está dividido, além dessa introdução, em três seções de desenvolvimento e um apartado com considerações finais. Serão tratados: *i*) antecedentes da Pnapo e dos Planos I e II; *ii*) o histórico do envolvimento dos movimentos de mulheres no Brasil com os temas da agroecologia e da produção orgânica, e sua participação em instâncias de negociação com o governo; e *iii*) as principais conquistas obtidas pelas mulheres na Pnapo, dando relevo às estratégias utilizadas por elas para incidir nesses processos políticos.

2 A PNAPO COMO UMA RESPOSTA DO GOVERNO AOS MOVIMENTOS DE MULHERES

Os processos de negociação entre governo e sociedade civil em torno da Pnapo e dos Planapos I e II[5] estão fartamente apresentados e discutidos por outros estudos desta publicação, razão pela qual não vamos nos deter nos seus detalhes.[6] Cumpre apenas lembrar que, desde o anúncio feito em agosto de 2011 sobre a constituição de um comitê conjunto para elaborar um programa de agroecologia, até a publicação, em 2013, do I Plano que concretizava a política (que tinha sido instituída por decreto, em 2012), se passaram praticamente dois anos.

Nesse intenso período de idas e vindas até chegar-se ao texto final do I Plano, referente ao período 2013-2015, tanto os setores governamentais como os não governamentais articularam-se entre si, elaboraram propostas, pactuaram acordos e prioridades; foram constituídas diferentes comissões para discutir essas propostas; realizaram-se seminários regionais e nacionais.

Durante esse período, se instalaram as duas instâncias de coordenação previstas no decreto que criou a política, a Cnapo e a Ciapo. Muitas das ações que irão aparecer no I Plano já estavam em andamento, e passaram a ser monitoradas e acompanhadas em um processo de contínuo diálogo social entre governo e sociedade,

5. Tanto a política como os Planos I e II podem ser obtidos no Portal Brasil Agroecológico. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/planapo/>. Acesso em: 10 jan. 2017.

6. Como leitura complementar, recomendo a tese de doutorado de Iracema Moura, *Agroecologia na agenda brasileira: trajetórias no período 2003-2014*, onde esse processo é descrito e analisado detalhadamente (Moura, 2016).

incluindo diversas representantes das mulheres rurais. Em junho de 2016, após intenso debate de avaliação, foi lançado o II Plano, com ações previstas até 2019.

É importante lembrar que a criação da Pnapo já estava em discussão dentro do governo com os movimentos agroecológicos há algum tempo, especialmente quando da preparação dos eventos da Rio+20. No entanto, o lançamento de um grupo de trabalho para sua elaboração acabou ocorrendo em uma cerimônia da Marcha das Margaridas,[7] o que lhe conferiu um caráter de resposta às reivindicações das mulheres. O anúncio foi feito pela própria presidenta da República:

> Eu me comprometo aqui com vocês a dar continuidade a esse diálogo respeitoso e companheiro, e também quero dizer que pretendo cada vez mais ampliar o atendimento às justas reivindicações das mulheres trabalhadoras, essas guerreiras, chamadas de uma forma tão singela, mas tão forte, de Margaridas. (...) Criaremos um grupo de trabalho especial, para elaborar o Programa Nacional de Agroecologia, com a participação dos movimentos sociais e das organizações de mulheres (Discurso da presidenta Dilma no encerramento da Marcha das Margaridas, 17/8/2011).[8]

Da mesma forma, a entrega do primeiro plano – onde se estabeleciam as ações a serem realizadas, as metas, os valores a serem disponibilizados etc. – também foi feita pela própria presidenta, em 2013, durante a II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural, a uma mulher trabalhadora rural, Maria Verônica de Santana, liderança do Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste. Neste discurso, a presidenta faz várias referências às mulheres, e especialmente ao fato de estar cumprindo uma promessa feita às Margaridas, dois anos antes.

> Primeiro, eu queria saudar os organizadores, (...) desta conferência, principalmente porque não é sempre que se vê... aliás, é uma realização inovadora e fantástica no Brasil: ter uma conferência paritária de gênero. Uma conferência na qual 50% dos participantes são mulheres.[9] Quando a gente conquista uma transformação como essa, nós temos de sempre sublinhar, se manifestar e dizer, sobretudo, que isso é um avanço para o país. (...) Primeiro, as mulheres estão de parabéns, porque se assumiram como sujeito, e depois os nossos companheiros homens, que assumiram como parceiros. (...) Há dois anos eu tive, e tenho sempre muito prazer, e honra, e orgulho de participar da Marcha das Margaridas. Lá na Marcha eu assumi o compromisso de lançar a Política Nacional de Agroecologia. (...) Então, eu quero dizer que, para

7. A Marcha das Margaridas é uma ação estratégica das mulheres do campo e da floresta, coordenada pela Secretaria de Mulheres da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e outras organizações, que vem sendo realizada desde o ano 2000. Tem um caráter formativo, de denúncia e pressão, mas também de proposição, diálogo e negociação política com o Estado. É considerada a maior e mais efetiva ação das mulheres no Brasil. Depois da primeira Marcha, em 2000, foram ainda realizadas outras nos anos 2003, 2007, 2011 e 2015. Disponível em: <https://goo.gl/qVHVPL>. Acesso em: 20 dez. 2016. Ver também Aguiar (2015).

8. Disponível em: <https://goo.gl/kfgBxo>. Acesso em: 20 dez. 2016.

9. A II Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, realizada em Brasília, em 2013, com o objetivo de construção de um Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – PNDRSS, estabelecia como critério para a escolha dos delegados que fosse respeitada a paridade de gênero e um mínimo de 20% de jovens. Ver: <https://goo.gl/5C9F44>. Acesso em: 20 dez. 2016.

> mim, é muito significativo que de lá para cá isso tenha sido construído. (Discurso da presidenta Dilma no lançamento do I Planapo, 17/10/2013, em Brasília).[10]

Os movimentos de mulheres rurais entenderam que este era um espaço que teria que ser ocupado por elas, para que fizessem o acompanhamento permanente do que seria implementado, sob pena de ver esta política, pela qual elas tinham se empenhado fortemente, mais uma vez permanecer "neutra" quanto ao gênero, não atendendo às suas necessidades. Na fala da representante das trabalhadoras rurais vemos que se reivindica um espaço especial para as mulheres nessas lutas:

> Esse é um momento muito importante para nós mulheres agricultoras, assentadas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais. Agroecologia tem tido grande destaque na agenda das mulheres, porque nós defendemos a vida, nosso patrimônio genético. Somos guardiãs da biodiversidade, somos produtoras de alimentos saudáveis e defendemos a soberania e a segurança alimentar (discurso de Maria Verônica de Santana, do Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste, no lançamento do I Planapo, 17/10/2013, em Brasília).[11]

Diversos movimentos se mobilizaram para garantir a participação efetiva de mulheres em todos os comitês criados. Como veremos a seguir, isto foi conseguido com a pressão feita pelos movimentos, com o apoio de organizações não governamentais que trabalham com temas de gênero, e também pelo envolvimento direto de setores governamentais que defendiam esta participação, como a Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário (DPMR/MDA), entre outros.

3 MULHERES RURAIS, AGROECOLOGIA E OS ESPAÇOS DE NEGOCIAÇÃO COM O ESTADO

O envolvimento das mulheres rurais brasileiras com os temas da agroecologia e da produção orgânica não é recente, e o aparecimento da proposta de um programa nacional na pauta das Margaridas de 2011 não foi um acaso. Presentes desde sempre nas experiências de produção alternativa no Brasil (em grupos de base, associações, cooperativas e redes), as mulheres passaram a expressar politicamente suas preocupações com as políticas públicas da agricultura e do meio ambiente a partir da sua organização nos sindicatos e em movimentos autônomos, por volta da década de 1980, ao mesmo tempo em que reivindicavam acesso a recursos produtivos (como a terra) e o seu reconhecimento como trabalhadoras rurais (com

10. Disponível em: <https://goo.gl/WWPJa2>. Acesso em: 28 dez. 2016.
11. Disponível em: <https://goo.gl/ayTDVY>. Acesso em: 28 dez. 2016.

direitos sociais e previdenciários, por exemplo).[12] Da mesma forma, os temas da alimentação saudável e da soberania alimentar estiveram presentes em muitas das mobilizações de diferentes categorias de mulheres rurais, pelo menos nos últimos vinte anos.

No período mais recente, pode-se citar o documento de reivindicações da terceira Marcha das Margaridas (2007) como um dos marcos em nível nacional a levantar a necessidade da construção de um novo modelo produtivo para o campo baseado na agroecologia, em contraposição ao agronegócio.

Na marcha de 2011, se deu mais visibilidade a essas proposições, que apareceram na forma de um "programa de massificação da agroecologia", que contemplava um conjunto de questões relacionadas com a produção – tais como a terra, o território, a água, o crédito e a assistência técnica –, mas que avançava também na resolução de problemas de comercialização, de tributação, de pesquisa etc.

A ênfase foi dada na produção de alimentos saudáveis, nas dimensões da saúde e da sustentabilidade ambiental. Com isso, saiu-se do campo unicamente da produção agrícola e abriu-se a possibilidade de alianças com setores urbanos (consumidores e ambientalistas), sempre chamando-se atenção para o protagonismo das mulheres. O programa, tal como proposto pela Marcha, deveria incluir também campanhas massivas de publicidade para a melhoria na visibilidade e valorização da produção agroecológica; apoio aos quintais produtivos implementados pelas mulheres; valorização da juventude do campo; criação de incentivos econômicos para promover a transição do sistema de produção convencional para a produção agroecológica; incentivo à produção de sementes crioulas; e acesso dos produtos agroecológicos aos programas de compras institucionais (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE).[13]

A apresentação da agroecologia da pauta das Margaridas no formato de um programa pode ser vista como o resultado do amadurecimento da articulação dos diferentes movimentos de mulheres que atuavam em conjunto com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Vários desses movimentos já vinham aproximando-se entre si há alguns anos, inclusive participando, em conjunto, de fóruns de negociações de políticas com o Estado, como veremos mais adiante.

---

12. Muitas pesquisadoras afirmam que os primeiros movimentos de mulheres rurais a tratar publicamente de temas ambientais no Brasil foram as quebradeiras de coco, que se articularam no Norte e Nordeste por políticas de preservação dos babaçuais e pelos direitos coletivos de uso das palmeiras. Porém, outros movimentos de mulheres agricultoras que se organizaram desde os anos 1980, nos sindicatos, no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e em outras entidades, também se preocupavam com o uso de agrotóxicos e temas de saúde e alimentação, que posteriormente serão retomados pelos movimentos agroecológicos. Da mesma forma, mulheres da Amazônia estiveram presentes nas mobilizações pela preservação da floresta e para a criação de reservas extrativistas. É importante lembrar que na Eco-92 houve uma articulação importante de mulheres rurais e indígenas reivindicando serem incluídas nas políticas ambientais (Siliprandi, 2015).

13. Disponível em: <https://goo.gl/6X8aXT>. Acesso em: 10 jan. 2017.

Destacamos o papel cumprido, nesses processos, pelo Grupo de Mulheres da Articulação Nacional de Agroecologia (GT-Mulheres da ANA), uma rede de movimentos sociais criada há cerca de quinze anos, que articula diferentes organizações urbanas e rurais em todo o país em torno da agroecologia. Os principais movimentos de mulheres do campo existentes hoje no Brasil fazem parte desse GT – não apenas os que organizam a Marcha das Margaridas, mas também o Movimento de Mulheres Camponesas (que faz parte da Via Campesina), além de algumas redes regionais de articulação entre produtores e consumidores, como a Ecovida, na região Sul, e a Rede Xique-xique, no Nordeste. O GT-Mulheres da ANA vem atraindo também outros setores para projetos em conjunto, como é o caso da Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), cujo grupo de gênero reúne intelectuais, pesquisadoras e acadêmicas em nível nacional; assim como a Articulação do Semiárido (ASA), que reúne entidades e movimentos do Nordeste do Brasil que discutem alternativas de convivência com a seca naquela região.

A história do GT-Mulheres da ANA remonta ao período de constituição dessa rede, embora tenha sido formalizado somente dois anos depois do I Encontro Nacional (ENA). Naquele encontro, ocorrido em 2002, as mulheres já estavam começando a mobilizar-se para que suas questões aparecessem nas pautas da organização que estava sendo criada. Alguns dos temas que as mulheres trouxeram para o programa político da articulação que estava se formando foram: a titulação conjunta dos lotes entre mulheres e homens nos processos de reforma agrária; a melhoria do acesso das mulheres à previdência social; a criação de programas de crédito que atendessem as demandas das mulheres; o acesso à capacitação (especialmente quanto à gestão financeira das propriedades e das organizações); e a visibilização das demandas das mulheres na relação com a assistência técnica (Mourão, 2004, p. 96).

Entre o I Encontro da rede (em 2002, no Rio de Janeiro) e o II Encontro (em 2006, em Recife), o GT-Mulheres ganhou mais visibilidade, tendo realizado vários seminários nacionais, pesquisas e intercâmbio de experiências. Nesses espaços de formação técnica e política, acompanharam os programas e políticas públicas que estavam sendo propostos para a área, analisando-os do ponto de vista do impacto sobre a vida das mulheres, e propondo formas de melhorá-los.

Um dos grandes êxitos alcançados por esse GT foi conseguir que, no II ENA, ficasse estabelecida a paridade de gênero entre os delegados, uma iniciativa pioneira entre os movimentos rurais até então. Também foi neste período que se consolidou a prática de reunir as mulheres antes das reuniões gerais da rede (o que também já era feito nas reuniões internacionais da Via Campesina), com o objetivo de preparar as representantes sobre os vários assuntos que seriam discutidos naqueles eventos (García Forés, 2014). Com isso, elas conseguiam participar com mais efetividade das discussões gerais, sem ficar confinadas aos "espaços de gênero" onde habitualmente participavam somente as mulheres.

Quando ocorreu o III ENA, em Juazeiro, 2014, já em pleno processo de implantação do I Planapo, o GT de Mulheres mostrou uma grande capacidade de organização. No processo de preparação, foi elaborado um material com os temas propostos para o Encontro, da perspectiva das mulheres. Como estratégia, novamente elas se dividiram para participar dos diversos grupos, tendo como referência a formulação feita previamente sobre cada um dos temas. Posteriormente, foi elaborada uma cartilha – *Mulheres e Agroecologia* – com o registro dessa abordagem, incorporando as discussões realizadas durante o ENA. No próprio encontro, foram realizadas passeatas e atos públicos com repercussões em nível nacional e internacional, em que sobressaía a palavra de ordem "Sem feminismo não há agroecologia", que já havia sido levantada no Congresso da ABA, em Porto Alegre, no final de 2013.[14]

Como comentamos anteriormente, esses vários movimentos de mulheres vinham também de uma história de participação em espaços de negociação com o governo federal, pelo menos desde 2003, em particular em fóruns e comitês sob responsabilidade dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Desenvolvimento Social (MDS) e do Meio Ambiente (MMA). Diversos conselhos nacionais sobre políticas públicas e comitês gestores de programas tinham sido criados ou revitalizados naquele período, tais como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), entre outros; e, em 2013, em pelo menos onze deles havia representação de mulheres rurais (Butto *et al.*, 2014, p. 29). No âmbito do Ministério da Agricultura e Abastecimento (Mapa), desde 2004, existia a Comissão Nacional de Produção Orgânica (CNPOrg), assim como comissões descentralizadas nos estados, onde também havia a participação de mulheres, ainda que minoritária (Moura, 2016).

Alguns desses espaços foram especialmente importantes para as mulheres no período de elaboração da Pnapo e dos Planos I e II. Destacamos o Comitê Gestor do Programa de Organização Produtiva das Mulheres Rurais, instituído pelo MDA em 2008;[15] e as instâncias do Condraf (que havia sido reorganizado em 2003, a partir do antigo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS). Dentro do Condraf, dois comitês permanentes ganharam proeminência: o de *Promoção de Políticas para as Mulheres Rurais* e o de *Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)*. Outro espaço de articulação foi a Rede Temática de Ater para Mulheres, mantida no âmbito do Dater-MDA, que reunia profissionais da extensão rural de todo o país, envolvidos com o trabalho com mulheres.

14. Disponível em: <https://goo.gl/7SHXr1>. Acesso em: 20 dez. 2016.

15. Do comitê gestor deste programa participavam vários outros ministérios, tais como a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, o Ministério do Trabalho, o MDS, e órgãos como a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Da mesma forma, as diversas feiras de agricultura familiar e de economia solidária e feminista, organizadas pelo MDA, ajudaram na aproximação dos movimentos de base com setores governamentais. Nesses eventos, dava-se destaque para as agricultoras como sujeitos produtivos, e a palavra "feminista" não estava ali por acaso; consolidava-se, entre estes setores, a visão de que era necessário promover a autonomia das mulheres rurais, rompendo com a visão "extensionista" tradicional, dos anos 1960, de que a mulher agricultora era considerada apenas como esposa e mãe, dedicada a atividades complementares àquelas realizadas pelo marido (Siliprandi, 2002).

As reuniões promovidas por esses comitês, fóruns e comissões foram reconhecidas pelas lideranças dos movimentos de mulheres como importantes oportunidades de capacitação conjunta, de discussão de prioridades e de acúmulo de forças, assim como de criação de alianças entre os movimentos. Os resultados dessas alianças ficaram visíveis, por exemplo, nas diversas conferências nacionais sobre temas rurais realizadas nesse período, como as já citadas conferências nacionais de Ater (2012 e 2016), de Desenvolvimento Rural Sustentável (2013), de Segurança Alimentar (2015), em que as agricultoras e trabalhadoras rurais tiveram uma atuação destacada, com documentos e propostas próprias. As duas conferências nacionais de Ater, ocorridas em 2012 e 2016, por exemplo, foram precedidas de eventos específicos sobre mulheres rurais. No documento de conclusão do Encontro Temático Nacional Ater para mulheres, realizado em abril de 2012 (portanto, antes da publicação do decreto da Pnapo), havia várias reivindicações voltadas para o reconhecimento do envolvimento das mulheres com a agroecologia.[16]

No período que precedeu à Pnapo, pode-se citar vários programas e políticas que haviam sido criados (ou reformulados) de forma a atender a essas reivindicações. No caso do MDA, além de ter-se institucionalizado uma diretoria especificamente para as mulheres, houve um aumento expressivo dos recursos destinados a esses programas – entre esses, o de Documentação, o Pronaf-Mulher, e o já comentado Programa de Apoio à Organização Produtiva das Mulheres Rurais. Sob responsabilidade do MMA, foram claramente receptivos o Plano Nacional de Apoio a Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade (PNPSB), a Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPMBio) e o Programa Bolsa Verde. Também houve mudança das regras para favorecer o atendimento das

16. Por exemplo: considerar o protagonismo das mulheres na promoção da agroecologia e as práticas da economia feminista e solidária, que apontam para o desenvolvimento rural sustentável; avançar na universalização dos serviços de Ater, ampliando as capacidades das instituições executoras para atender as demandas específicas de agricultoras familiares, assentadas da reforma agrária, mulheres indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, entre outras; orientar os serviços de Ater prioritariamente aos grupos produtivos de mulheres rurais; incorporar a sistematização de experiências dos processos de transição agroecológica vivenciados pelas mulheres como instrumento de estímulo à sua organização produtiva; combater a violência institucional nos serviços de Ater; garantir a participação das mulheres na proporção de 50% nas atividades coletivas de formação (ver relatório final do encontro).

mulheres em programas pré-existentes (como a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, a titulação conjunta na reforma agrária, entre outros).

Particularmente importantes foram as chamadas públicas para contratação de Ater exclusivas para mulheres, a partir de 2004, que atingiram milhares de pessoas em todo o país; a Resolução nº 44/2011, do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, que definiu regras de atendimento prioritário a grupos de mulheres; e, finalmente, a decisão mais importante, tomada no âmbito do I Planapo, em 2012, de definir percentuais mínimos de atendimento a mulheres, a serem observados nos projetos de Ater (quanto ao número de pessoas e aos recursos investidos), que detalharemos na seção 4.

4 AVANÇOS DAS MULHERES NA PNAPO E AS ESTRATÉGIAS DE ARTICULAÇÃO

As conquistas

Examinando a Pnapo e os Planos I e II, é possível identificar vários princípios e diretrizes que valorizam a participação das mulheres nas atividades de agroecologia e produção orgânica, e trabalham na perspectiva de enfrentar as desigualdades de gênero e promover a sua autonomia econômica.

Na Pnapo, por exemplo, essa definição está explicitada na diretriz VII,[17] no I Plano,[18] que segue as diretrizes da política. Os compromissos com as mulheres estão presentes desde os desafios que orientaram a sua elaboração, no diagnóstico, e em todos os eixos onde são apresentadas as iniciativas a serem apoiadas. Há um destaque especial no eixo conhecimento, onde se trata do atendimento das mulheres pelas empresas de Ater (Brasil, 2013, p. 40).

As mulheres constam no I Plano também no objetivo específico nº 2: *Reconhecer e valorizar o protagonismo das mulheres na produção orgânica e de base agroecológica*; em dezesseis iniciativas específicas; e em nove metas divididas pelos três anos do plano (com indicação das iniciativas a serem implantadas, dos responsáveis, dos indicadores, e das fontes de recursos). Entre outras medidas, estabeleceu-se a ampliação do Programa de Organização Produtiva, prevendo o atendimento a 4 mil mulheres por meio de ações de assistência técnica exclusiva para elas.

As lideranças entrevistadas para este estudo foram unânimes em afirmar que a principal conquista das mulheres foi a inclusão, no I Plano, da resolução que estabelece que, em todas as chamadas para a contratação de Ater, pelo menos 50% do público a ser atendido teria que ser de mulheres, e pelo menos 30% de recursos deveriam ser utilizados em atividades específicas indicadas pelas mulheres, ou seja,

17. Disponível em: <https://goo.gl/UzTvT1>. Acesso em: 10 jan. 2017.
18. Disponível em: <https://goo.gl/upR6vS>. Acesso em: 10 jan. 2017.

para o desenvolvimento de projetos das mulheres agricultoras.[19] Também se conseguiu que as equipes de prestação de serviços de Ater fossem formadas por, pelo menos, 30% de mulheres, e que se garantisse a realização de atividades recreativas com as crianças nos eventos de capacitação, para facilitar a presença das mulheres.

Sendo 47% da população rural no Brasil,[20] e, dentro das propriedades, aquelas que mais se empenharam na transição agroecológica (e que, como vimos, lutaram historicamente pela agroecologia), as mulheres sempre haviam sido negligenciadas pela extensão rural. *"Nosso principal avanço naquele momento foi colocar as mulheres como sujeitos produtivos",* afirmou uma liderança das trabalhadoras rurais. Essas propostas foram aprovadas também na II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, passando a valer a partir de então como uma regra para o conjunto de políticas de Ater (e não somente aquelas no âmbito da Pnapo).

É importante lembrar que, antes de ser incluída no Planapo, não havia consenso para essa bandeira nem mesmo dentro dos movimentos sociais. Nas reuniões da sociedade civil onde as mulheres primeiro formularam essa proposta, houve embates fortes com companheiros homens, que achavam que a medida iria ser impossível de implementar e iria dificultar a execução das ações de Ater. Segundo as entrevistadas, somente as mulheres defendiam a proposta: *"alguns homens dos movimentos até apoiavam, mas não colocavam empenho".*

Existe uma "naturalização" da exclusão das mulheres rurais do mundo produtivo: os companheiros não se escandalizavam com o fato de que as mulheres, produtoras rurais, pescadoras, ribeirinhas, quilombolas (suas esposas, vizinhas, filhas, mães) não estavam tendo acesso a um direito (assistência técnica) que já estava garantido por lei; e consideravam que não era prioritário propor uma ação que comprometesse o Estado a resolver esse problema.

Para as mulheres entrevistadas, no entanto, foi uma vitória a celebrar, mesmo que a proposta aprovada não seja suficiente para resolver a relação das mulheres com a assistência técnica, tema que é muito mais complexo, e que envolve, entre outras questões, o modelo de construção do conhecimento agroecológico. A discussão que vem sendo feita entre as mulheres é de que é necessário avançar para além do melhoramento da Ater tradicional, pois se houvesse "*uma verdadeira proposta de diálogo de saberes horizontais, massiva, as mulheres seriam muito mais beneficiadas"* (entrevista de uma integrante da Cnapo à autora, dezembro de 2016). A ideia é fortalecer espaços onde o conhecimento seja construído de forma horizontal, com a participação ativa das mulheres. São citados os exemplos de Cuba e dos programas Campesino a Campesino como modelos a serem examinados.

19. Ver Meta 10, iniciativas 6, 7 e 8 (p. 67).
20. Disponível em: <https://goo.gl/gWvfWS>. Acesso em: 30 jan. 2017.

Por outro lado, permanece ainda a questão da formação dos técnicos e técnicas que trabalham nas prestadoras de Ater. Segundo essas entrevistadas, as equipes de Ater hoje não têm a formação necessária para trabalhar as questões de gênero e autonomia. É reconhecido que se avançou no sentido de visibilizar as mulheres como público, mas não é suficiente.

Mesmo com essas ponderações, todas as entrevistadas foram unânimes em avaliar positivamente esta medida, entendendo que foi um sinal para as prestadoras de Ater – um serviço público, pago com recursos públicos e garantido por lei – de que é necessário fazer mudanças na sua forma de trabalhar, para adequar-se a esta exigência social de reconhecimento das mulheres como sujeitos produtivos.

No II Plano,[21] o apoio à autonomia das mulheres rurais permanece como um tema transversal. Na avaliação feita com relação ao período anterior, se reconhece como lacunas a necessidade de melhorar a oferta de atividades recreativas para as crianças (no intuito de permitir a participação de mais mulheres nos eventos), assim como a necessidade de investir mais recursos na capacitação de técnicos e técnicas em temas de gênero. Também se salienta que as demandas de recursos financeiros para as mulheres não foram totalmente atendidas, especialmente no que se refere à implantação de agroindústrias em contextos de reforma agraria.

Em relação às atividades propostas, novamente as demandas das mulheres aparecem em todos os eixos do plano, sendo que em vários deles existem menções específicas a este compromisso.[22]

As estratégias

Para posicionar politicamente estas reivindicações, várias estratégias foram utilizadas pelas mulheres, no sentido de, em primeiro lugar, garantir a presença de suas representantes em todos os espaços de decisão, e com isso, ter acesso a informações; em segundo lugar, ter condições para se reunir autonomamente, de forma a poder estudar as propostas existentes e formular as suas próprias; e, por último, na elaboração do plano, incidir para que fosse assegurada visibilidade para as propostas das mulheres, nos objetivos, nas metas, e com recursos e responsáveis pela sua execução definidos. A orientação geral do conjunto dos movimentos que se articulou nessas instâncias era "transversalizar" as questões de gênero na Pnapo, ou seja, fazer com que em todos os eixos da política, os temas das mulheres fossem contemplados.

21. Disponível em: <https://goo.gl/Tgi3ov>. Acesso em: 10 jan. 2017.

22. Por exemplo, nos eixos de produção, conhecimento, comercialização. Em particular, as mulheres foram contempladas com várias atividades dentro da Meta 5 do Eixo de Produção: *Promover a autonomia econômica das mulheres rurais, reconhecendo seu protagonismo na agroecologia e produção orgânica, por meio da inclusão produtiva e da geração de renda*.

Uma primeira medida para atingir esse objetivo foi exigir que as mulheres participassem da Comissão Gestora do Plano, formada paritariamente por integrantes do governo e da sociedade civil. Segundo uma das integrantes dessa comissão, "foi importante estar aí para entendermos como se davam as construções políticas no governo, muitas vezes realizadas somente entre *os companheiros*; a gente ficava de fora" (grifo nosso). Outra participante da Cnapo reafirma: "se não fosse a presença da nossa representante na comissão, muitas decisões teriam passado batido, pois os companheiros nem sempre nos repassavam as informações" (entrevistas à autora, dezembro de 2016).

Da mesma forma, exigiu-se que em todas as plenárias da Cnapo houvesse mulheres nas mesas coordenadoras. Na instalação dos trabalhos de uma dessas plenárias, um membro do governo quis fazer uma brincadeira dizendo que a nova companheira (única entre vários homens) iria "embelezar" a mesa, o que fez com que houvesse protestos veementes da plenária e ele fosse obrigado a se desculpar. Elas estavam marcando posição; tinham um propósito político ao participar dos encontros, e não aceitariam o papel de meras expectadoras.

Com relação à criação da Subcomissão Temática de Mulheres, no âmbito da Cnapo, houve muita discussão entre os próprios movimentos. Uma parte tinha receio de que essa medida levasse as mulheres ao isolamento, confinando-as em um espaço secundário. Ao mesmo tempo, se entendeu que era importante ter uma subcomissão temática, como forma de dar visibilidade às mulheres. A solução encontrada foi aprovar a criação da subcomissão, mas também exigir que houvesse mulheres nas coordenações de todas as demais subcomissões (de construção do conhecimento, de financiamento à produção, comercialização, biodiversidade, etc.).

Para que houvesse a presença de mais pessoas da sociedade civil nas reuniões da Comissão Nacional, havia sido feito um acordo com os setores governamentais, de que seria garantida a viagem de todos os seus integrantes (titulares e suplentes) nas reuniões ordinárias. Essa medida beneficiou bastante as mulheres, pois aquelas que participavam dos movimentos mistos, normalmente eram indicadas apenas como suplentes, e só conseguiam ir às reuniões em caso de impedimento dos titulares. Desta fora, elas puderam participar ativamente também das reuniões de outras subcomissões temáticas. Diferentes ministérios e projetos contribuíram com recursos para financiar essa participação.

Do ponto de vista operacional, outra decisão muito valorizada pelas mulheres foi exigir, por parte da Comissão Nacional, que as reuniões da Subcomissão Temática de Mulheres fossem realizadas sempre *antes* das reuniões das demais subcomissões, como forma de preparar as companheiras que participariam das outras reuniões. As entrevistadas comentaram que, em algum momento, se tentou marcar as reuniões em horários concomitantes (o que obrigaria as mulheres a ter que escolher entre a Subcomissão Temática de Mulheres e as outras); mas diante dos protestos das mulheres, os horários tiveram que ser reorganizados.

A decisão de reunir-se previamente também implicava aumento de custos para o governo, já que, muitas vezes, as reuniões das mulheres tinham que ser feitas no dia anterior às plenárias (com o pagamento de uma diária a mais a cada participante); nesse sentido, foi fundamental a existência de setores governamentais sensíveis àquelas demandas, que possibilitaram que essas propostas se efetivassem. No caso do MDA, por exemplo, foi feito um esforço para que as reuniões do Comitê Gestor do Programa de Organização Produtiva coincidissem com as da Cnapo, para permitir a participação de todas. Há um reconhecimento por parte das lideranças, de que a participação nas reuniões da Cnapo fortaleceu a identidade das mulheres em torno da agroecologia.

O DPMR/MDA cumpriu um papel muito importante neste sentido, pois suas integrantes acompanhavam também a Câmara Interministerial (Ciapo), trazendo aportes sobre os contextos políticos e técnicos das discussões dentro do governo. Para uma das integrantes da Cnapo, *"isso fez com que avançássemos muito na unidade política das mulheres, amadurecemos em temas que até então não tínhamos consenso ou propostas comuns, como foi o caso do crédito"*.

No processo de elaboração do II Plano, essa estratégia foi repetida, com a discussão de todas as metas nas reuniões da Subcomissão Temática de Mulheres, onde participavam tanto a Diretoria de Mulheres do MDA como os movimentos. A DPMR/MDA, mesmo sendo um órgão pequeno, com poucas profissionais, assumiu o compromisso de levar as posições da subcomissão para os demais espaços de discussão da Ciapo, se transformando em uma espécie de porta-voz das mulheres dentro do governo. Havia um consenso entre as integrantes da subcomissão de que, se não houvesse mulheres participando nas discussões de todos os eixos, as questões das mulheres desapareceriam.

Todas as entrevistadas são unânimes em afirmar que esse processo de participação impactou enormemente as lideranças das mulheres rurais, que passaram a ser reconhecidas por sua atuação. Mesmo algumas agricultoras, que inicialmente sentiam-se tímidas, com a experiência acumulada nesse período, passaram a ser referência para determinados temas no conjunto das comissões. Para uma liderança: "*O maior ganho das mulheres na Cnapo foi conseguir cravar no coração da agroecologia a questão das discriminações, do patriarcado, a ideia de que sem feminismo não pode haver agroecologia*" (entrevista à autora, dez. 2016).

As pendências

As lideranças entrevistadas avaliam que, entre as prioridades discutidas pelas mulheres em suas articulações, um dos temas mais importantes que permaneceu sem solução foi a inclusão dos financiamentos a fundo perdido (fomento) aos quintais produtivos das mulheres. Embora essa questão tenha sido colocada em discussão nas comissões, não houve consenso sobre a forma de operacionalizá-la.

Os quintais são considerados importantes porque são espaços privilegiados para promover a autonomia das mulheres. Segundo uma das entrevistadas deste estudo, pesquisadora, integrante da Cnapo, os investimentos nesse espaço deveriam ser defendidos porque levam a melhoria da vida das mulheres. Ela cita o caso dos fogões ecológicos, das fossas sépticas, do tratamento de água, que muitas vezes não são considerados temas importantes, mas levariam a uma valorização das mulheres. Os quintais têm sido defendidos também como um espaço para além da produção material, espaços de cultura, de lazer, de integração das pessoas ao espaço físico da propriedade.

Segundo essa mesma entrevistada, ainda que se considere que dar visibilidade aos quintais é uma bandeira importante, deve-se considerar também as dificuldades que as mulheres encontram para ver suas propostas produtivas serem legitimadas "para além" dos quintais. As mulheres estão preocupadas em discutir a propriedade como um todo, e querem que o Estado as reconheça nesse papel. Essa é uma questão que transcende aos temas agroecológicos e perpassa toda a discussão do gerenciamento na agricultura familiar.

Foram feitas tentativas para incluir os quintais nos projetos produtivos a serem aprovados para financiamento por outros programas, mas somente se conseguiu que essa proposta fosse aceita na região semiárida, no âmbito do Programa Água para Todos, com recursos do MDS. Para conseguir isso, a DPMR/MDA estava elaborando uma nota técnica permitindo que os recursos usados para os quintais fossem considerados como custeio, e não investimento, dessa forma, podendo ser inseridos como atividades de Ater. Nas palavras de uma gestora:

> Há um desafio grande de implementar essa ideia para além do Semiárido. As metas colocadas no plano são para o Brasil inteiro, mas sem recursos é impossível, tendo em vista que, na política de crédito, os itens do quintal são tratados como custeio e não investimento. Foi a saída que tentamos construir, através da nota técnica (entrevista à autora, dez. 2016).

Em outras subcomissões temáticas, como as de Uso e Conservação dos Recursos Naturais, de Sociobiodiversidade e de Comercialização e Consumo, os avanços foram considerados menores. Por exemplo, na Comissão de Uso e Conservação dos Recursos Naturais, que tratava de um tema considerado particularmente importante pelas mulheres (sementes), a ênfase foi dada nas culturas comerciais, e não naquelas mais utilizadas para o consumo das famílias. As mulheres sentiram muita dificuldade em colocar as suas questões na agenda.

No caso da Comissão de Sociobiodiversidade, os avanços se deram em algumas discussões sobre as plantas medicinais e as políticas para áreas de extrativismo, que já estavam sendo discutidos no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

No caso da Comissão de Comercialização, a discussão foi focada nos mecanismos de certificação da produção orgânica para se ter acesso aos mercados, um campo excessivamente técnico, de definição de parâmetros, condições etc. para que os produtos pudessem ter acesso a selos ou outras certificações. Houve muitas queixas das agricultoras inclusive sobre a linguagem técnica utilizada. Elas se sentiam bastante marginalizadas. De certa forma, essa era uma herança da forma de atuação das CPOrgs, bastante dominadas pelo discurso técnico e de mercado.

Por último, as lideranças entrevistadas apontaram para a insuficiência na discussão sobre o apoio à juventude rural nas políticas agroecológicas, que, embora tenha sido levantada em vários momentos pelos movimentos de mulheres, não encontrou eco nas plenárias gerais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como comentamos no início deste trabalho, o jogo político é quase sempre imprevisível, e os resultados alcançados dependerão não só da capacidade dos setores em pressionar por suas reivindicações, mas também do convencimento dos demais responsáveis sobre a legitimidade das mesmas, e da criação de condições (políticas, institucionais, financeiras) para o seu atendimento.

É possível afirmar que a maior inclusão das demandas das mulheres na Pnapo e nos planos se deve, basicamente, a dois fatores: à capacidade de mobilização e ao acúmulo de conhecimento (e força) dos movimentos de mulheres rurais, que vinham trabalhando com os temas da agroecologia há muito tempo e foram capazes de aparecer publicamente como portadores dessa bandeira; e ao apoio recebido de setores governamentais comprometidos com as causas feministas, que ofereceram condições técnicas, financeiras e políticas para que a inércia institucional discriminatória fosse rompida.

Essa articulação já vinha de alguns anos, e foi sendo construída por meio de outras políticas que tinham por princípio fortalecer a autonomia das mulheres. Nesse sentido, a Pnapo veio reforçar uma linha de trabalho que já estava ganhando visibilidade e que, potencialmente, poderia significar uma mudança na forma na qual o Estado lida com as mulheres rurais. Dizemos "potencialmente" porque, em primeiro lugar, trata-se de uma política recente e de relativamente pouca abrangência, tendo em vista o conjunto de políticas para o meio rural, que, quando não são "cegas ao gênero", apresentam concepções desfavoráveis ao fortalecimento da autonomia feminina; por outro lado, com a mudança da orientação política ocorrida no Brasil em 2016, a continuidade dessas ações pode ficar bastante comprometida. Observa-se um processo de desmonte das estruturas que apoiavam estas reivindicações, sendo bastante incerto o que acontecerá com a Pnapo. Vários órgãos envolvidos com estas ações deixaram de existir, sem que fique claro quem se encarregará das suas funções.

Por exemplo, o próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário foi transformado em uma Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead), dentro do qual estava a DPMR/MDA, hoje reduzida a uma coordenação sem orçamento próprio e responsável por diferentes temas.

No entanto, os marcos legais para a implantação de uma política voltada para a agroecologia e a produção orgânica estão dados, e as disputas pela sua implementação certamente terão continuidade. Esperamos que as avaliações trazidas neste texto possam ser úteis não apenas para as mulheres engajadas nessas disputas, mas para todas e todos que acreditam que a agroecologia é um projeto necessário e urgente para o Brasil, sobretudo se conseguir incorporar uma perspectiva feminista.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, V. P. **Somos todas margaridas**: um estudo sobre o processo de constituição das mulheres do campo e da floresta como sujeitos políticos. 2015. Teses (doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Brasil Agroecológico**: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo). Brasília: MDA, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/038Ori >

BUTTO, A. *et al*. (Org.). **Mulheres rurais e autonomia**: formação e articulação para efetivar políticas públicas nos Territórios da Cidadania. Brasília: MDA, 2014.

CARNEIRO, M.-J. Mulheres no campo: notas sobre a sua participação política e a condição social do gênero. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 2, p. 11-22, 1994.

DEERE, C.-D.; LEÓN, M. **O empoderamento da mulher**. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

GARCÍA FORÉS, E. El feminismo campesino y popular de las mujeres de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo. *In*: SILIPRANDI, E.; ZULUAGA, G. **Género, Agroecología y Soberanía Alimentaria**. Barcelona: Icaria, 2014. p. 93-112.

HEREDIA, B.; CINTRÃO, R. Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro. *In*: UNIFEM – FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MULHER. **O progresso das mulheres no Brasil**. Brasília: Unifem; Fundação Ford; Cepia, 2006.

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

MOURÃO, P.-L. **Agricultura familiar em Abaetetuba**: um olhar sobre as práticas agroecológicas e as relações de gênero. 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2004.

ONU MULHERES – Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres. **Mais igualdade para as mulheres brasileiras**: caminhos de transformação econômica e social. Brasília: ONU Mulheres, 2016.

PACHECO, M.-E. L. Sistemas de produção: uma perspectiva de gênero. **Proposta**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 71, p. 30-38, 1997.

PAULILO, M. I. O peso do trabalho leve. **Ciência Hoje**, v. 5, n. 28, 1987.

SILIPRANDI, E. O que se pensa, o que se faz, o que se diz: discursos sobre as mulheres rurais. **Educação em Debate**, v. 2, p. 106-110, 2002.

_____. Gênero e Agroecologia: o avanço das mulheres no enfrentamento das iniquidades *In*: STADUTO, J.; SOUZA, M.; NASCIMENTO, C. (Org.). **Desenvolvimento Rural e Gênero**: abordagens analíticas, estratégias e políticas públicas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. v. 1, p. 199-220.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. Mulheres Rurais e políticas públicas no Brasil: abrindo espaços para o seu reconhecimento como cidadãs *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. v. 1, p. 571-594.

CAPÍTULO 10

JUVENTUDE E AGROECOLOGIA: A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA POLÍTICA E A EXPERIÊNCIA DO PLANAPO

Elisa Guaraná de Castro[1]
Ana Tereza Ferreira[2]
Renata Nasser Serradourada[3]
Euzamara de Carvalho[4]

1 INTRODUÇÃO

A forte associação da juventude do campo, das águas e das florestas ao êxodo rural persiste na literatura e como foco de pesquisas. Embora, sem dúvida, ainda seja esse o público que mais migra, ou circula entre áreas urbanas e rurais, de 2000 a 2010, metade da população que decresceu no meio rural (de um total de 2 milhões de pessoas) estava na faixa etária de 15 a 29 anos. Observamos, nos últimos quinze anos, um movimento claro de luta pelas possibilidades de permanência no campo com qualidade de vida. Existe uma geração de jovens organizados nos movimentos sociais sindicais, extrativistas, camponeses, indígenas, quilombolas, ribeirinhos e pescadores que luta pela permanência da juventude de uma forma articulada com a mobilização por um desenvolvimento rural justo, inclusivo e sustentável, social e ambientalmente.

É nesse contexto que a agroecologia e a produção orgânica também se tornam visíveis como agenda prioritária da juventude, ao lado da educação do campo, da geração de renda e do acesso à terra. A juventude disputa, como veremos, objetivamente, ações para avançar na transição/produção agroecológica e orgânica, mas, também, disputa seus significados e o fortalecimento da participação da própria juventude.

Para muitos jovens, viver no *mundo rural*, hoje, significa enfrentar barreiras para sua autonomia e suas possibilidades de escolha. Ou seja, as possibilidades reais de escolarização, acesso à terra e à renda, muito valorizados como caminhos para a construção de autonomia, são desafios de um acesso ainda limitado às políticas

1. Professora associada de Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).
2. Professora substituta na Universidade de Brasília (UnB).
3. Graduada em administração em turismo pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2005). Mestre em geografia pela Universidade de Brasília, na área de gestão territorial.
4. Integrante do Coletivo Nacional de Direitos Humanos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST).

públicas passíveis de atender às suas demandas. Mas as fronteiras entre o "mundo rural" e "o mundo urbano" não são fixas, nem evidentes. São vivenciadas e construídas. Somam, de um lado, a distância, nem sempre espacial, entre as possibilidades que o *campo* e a *cidade* oferecem; de outro, as construções identitárias, a partir de múltiplas trajetórias e referências (Castro *et al*., 2009).

A juventude rural tem sido estudada sempre com muita ênfase na questão sociológica do êxodo do campo para a cidade (Camarano e Abramovay, 1999; Castro, 2013). A imagem de *jovens* desinteressados pelo campo e atraídos pela cidade não é nova, faz parte da literatura clássica sobre campesinato. O tema não é pouco relevante, uma vez que a população rural continua a decrescer anualmente, ainda que em um ritmo menor que em períodos históricos anteriores, sendo que a população juvenil decresce em proporção bem maior que a população total. Esse decréscimo populacional tem um fator de pressão contínua: o processo de urbanização dos pequenos municípios e regiões de vocação agrária.[5]

Nesse sentido, o censo capta, a cada dez anos, um "novo rural": temos novos municípios que se definem como urbanos e, assim, uma perda de população que não representa, necessariamente, um deslocamento populacional. A discussão sobre essas "fronteiras" que se movem tem sido um importante debate (Schneider e Blume, 2004).[6] A questão se torna ainda mais importante na medida em que observamos, nos últimos vinte anos, uma redução no processo de fluxo da população do campo para a cidade e mesmo uma migração de retorno, ou seja, famílias que haviam migrado para centros urbanos retornam fortemente motivadas pelo incremento de políticas públicas para a agricultura familiar. Contudo, de uma redução populacional de 2 milhões de pessoas nos últimos vinte anos, a faixa etária que mais sofreu redução foi a de 15 a 29 anos (Castro, 2016).

Entretanto, o fenômeno guarda diferenças importantes de região para região, como é o caso de regiões em que os jovens homens migram para o trabalho sazonal e as jovens mulheres ficam; e de regiões onde observamos que jovens que vivem em localidades de agricultura familiar fortemente consolidada partem, deixando as pequenas propriedades familiares sem herdeiros. Ou seja, mesmo nas regiões onde a agricultura familiar está mais estabelecida, encontramos a "saída" de jovens do campo. Isso é ainda mais evidente quando observamos pelo recorte de sexo: as mulheres jovens saem com mais frequência, o que vem provocando uma diferença populacional importante entre jovens homens e mulheres, diferença esta que, em algumas regiões do país, pode chegar a 10% mais homens do que mulheres.

5. Nessa introdução, retomamos reflexões do capítulo intitulado *Iluminando fronteiras invisíveis: aproximações e distâncias entre ser jovem no campo e nas cidades no Brasil*, do livro *Agenda juventude Brasil: leituras sobre uma década de mudanças* (Castro, 2016).

6. Ver também Iica (2013).

Apesar disso, diversas pesquisas e a presença constante dos jovens em espaços de discussão sobre juventude mostram-nos que muitos, hoje, preferem ficar no campo. Recentes pesquisas demonstram que há um ritmo de desaceleração da migração de jovens do campo, e associam isso às políticas públicas dos últimos dez anos (Ipea, 2016). Brumer (2007, p. 50) provoca-nos com a colocação "em lugar de procurar responder à questão 'porque os jovens saem do meio rural', busque-se responder à questão 'por que os jovens permanecem no meio rural'" (Castro, 2016).

A circulação da juventude urbana e rural pode se dar por diversas razões. A visão mecânica de uma "atração" dos jovens do campo pela cidade, em que a principal explicação seria o desinteresse dos jovens pelo *modo de vida no campo* e, em especial, pelo trabalho agrícola, vem sendo revista. Estudos demonstram que são múltiplas as razões que contribuem para essa circulação, que pode, ou não, representar uma "saída" definitiva do meio rural. A circulação entre pequenos municípios, sobretudo pela juventude rural, como apontou Wanderley (2007), pode ser observada por um outro olhar. A autora aprofundou-se nessa perspectiva estudando os jovens rurais de pequenos municípios de Pernambuco. Seu trabalho demonstra que os jovens querem "o melhor dos dois mundos" quando avaliam o presente e o futuro. Ou seja, desejam a vida do campo com qualidade de vida, atuando em atividades agrícolas e não agrícolas, e viver a juventude sem ter fronteiras (Castro, 2016).

A relação campo-cidade, ou o motivo que leva os jovens a migrarem para os centros urbanos, não se resume apenas a uma questão demográfica. É uma relação constituída de maneira ampla, "porque compreende o adensamento não só de pessoas, mas de obras, de objetos, de infraestruturas, de equipamentos, de edificações, de acontecimentos, de ideias, de valores, de possibilidades etc." (Sposito, 2010, p. 111). Nessa perspectiva, um olhar para entender a juventude que permanece no campo é também pensar nas possibilidades existentes para esse jovem. Ainda que não existam somente atividades agrícolas no meio rural, muitas políticas, quando pensadas para o campo, direcionam-se apenas a essa atividade, porém, no Brasil, surgem mudanças nesse ramo que influenciam a permanência e a continuidade da juventude.

A produção de alimentos no Brasil depende, fortemente, da agricultura familiar camponesa, como demonstra os censos agropecuários de 1995/1996 e 2006. A agricultura familiar é responsável pela maior parte da produção de mandioca, feijões, leite de vaca, suínos e, ainda, por parte importante da produção de milho, arroz, café, trigo e ovos consumidos pelas famílias brasileiras (França, Grossi e Marques, 2009). A produção orgânica, agroecológica e livre de agrotóxicos vem aumentando nos últimos anos no país, como nos mostra estudos da Embrapa (Ferreira *et al.*, 2014), e a maior parte da produção orgânica e a totalidade da produção agroecológica são produzidas pela agricultura familiar. Termos gerações se sucedendo nessa missão é central para garantirmos a segurança alimentar que o Brasil vem conquistando (Castro, 2016).

Portanto, quando falamos de *juventude rural, juventude do campo, juventude camponesa, juventude da agricultura familiar, juventude quilombola, juventude ribeirinha*, estamos tratando de categorias que representam populações, mas também identidades políticas e sociais que vivenciam, de forma direta ou indireta, as disputas em curso no Brasil e no mundo sobre a relação entre desenvolvimento e segurança alimentar, por exemplo. A juventude carrega, muitas vezes, a *herança da luta* ou o peso da expectativa geracional. Envolvem-se com os processos de disputa de significados e da concretude de suas vidas; ou escolhem não reproduzir a difícil vivência e os históricos distanciamentos que hierarquizam direitos, de acordo com onde se vive. Isto é, historicamente, existe, no Brasil, um olhar de "atraso" que subordina o campo à cidade (Castro, 2013).

Que rumos o chamado desenvolvimento irá tomar em relação à nossa soberania alimentar e à ampliação do acesso de todos a direitos são frentes de luta travadas na sociedade brasileira, e não exclusivamente responsabilidade política de uma parcela que ainda resiste no campo. Ser jovem e rural, no Brasil, deve significar, acima de tudo, a conquista de direitos iguais àqueles almejados pelos jovens que vivem nas grandes cidades, o direito a viver a vida com qualidade e ao reconhecimento de seu papel social e político, mas também viver a vida como jovens, que possam desfrutar a juventude no campo e na cidade.

Pode-se afirmar que, nesses quinze anos, se observa a consolidação da identidade política da juventude nos principais movimentos sociais rurais (Wanderley, 2007). Nesse processo, tivemos um primeiro movimento que abraçou a categoria analítica *juventude rural*, extremamente importante para a organização em espaços nacionais de representação e na disputa por políticas públicas para a organização das múltiplas identidades abarcadas nessa categoria. Com o avanço dos processos de visibilização da diversidade das populações do *campo*, das águas e das *florestas* – cada vez mais presentes como identidades específicas em conselhos de participação social e outros espaços formais de representação –, as identidades políticas constituídas nos movimentos sociais aparecem de forma mais clara. É nesse contexto de construção e fortalecimento de identidades políticas na disputa por um desenvolvimento rural que a agroecologia se coloca como uma agenda central para a juventude do campo, das águas e das florestas. A essa altura, precisamos posicionar nosso entendimento sobre essa agenda.

O capítulo que ora introduzimos tem como objetivo analisar o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) na sua importância para jovens rurais que buscam outras formas de viver no campo. Entendendo, nesse sentido, a agroecologia não somente como outra forma de plantio – ou seja, uma produção sem veneno e em pequena escala –, mas também como uma nova tecnologia, que perpassa o modo de produção, e outra maneira de viver o mundo rural e urbano. O Planapo é um esforço entre governo e sociedade civil para atender às demandas das populações do campo, das aguas e das florestas. Uma tentativa de mudar a

realidade da sociedade como um todo, tanto na questão da produção saudável de alimentos de forma sustentável quanto na questão do respeito aos recursos naturais. O plano é uma resposta às demandas que extrapolam o campo nacional, uma vez que as discussões internacionais também começam a pautar um novo modelo de produção, questionando, assim, a produção convencional, que faz uso de produtos químicos e agrotóxicos.

Nesse contexto, enfrentar o problema do êxodo rural faz parte das preocupações levantadas durante a criação do plano, uma vez que não é possível pensar em uma política continuada sem relacionar com a juventude presente no campo. Sendo assim, na criação do plano, já foi possível visualizar a importância da relação da agroecologia com a juventude, o que se refletiu em ações específicas voltadas a esse público.

Este texto propõe resgatar as pautas e as propostas da juventude para a transição/produção agroecológica e orgânica nos últimos dez anos, quando da institucionalização da política de juventude no governo federal, visando analisar como a agenda da agroecologia, aos poucos, se consolidou como prioritária para a juventude do campo, das águas e da floresta, representada nos espaços de discussão e construção de demandas. Nesta introdução, apresentamos de onde partimos para discutir juventude rural e agroecologia. Na segunda parte, faremos um mapeamento das agendas de alguns dos principais movimentos sociais nesse período (Pastoral da Juventude Rural – PJR, Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra – MST, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag, Articulação Nacional de Agroecologia – ANA, entre outros). A terceira parte aborda as conferências nacionais de políticas públicas de juventude e como a agenda da agroecologia se torna visível nesses espaços de participação social. Na quarta parte, resgataremos a construção do Planapo a partir do ano de 2011, do Estatuto da Juventude, do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e das políticas públicas construídas na Secretaria Nacional de Juventude e no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), na medida em que tiveram agroecologia e produção orgânica para a juventude como eixo. Por fim, nas conclusões, retomaremos alguns elementos centrais do debate e apontaremos as preocupações atuais sobre as políticas públicas para a juventude e agroecologia e produção orgânica. O capítulo foi construído a partir de revisão bibliográfica, levantamento de dados em *sites* oficiais do governo e análise de relatórios disponíveis sobre os temas tratados.

2 AGROECOLOGIA: UMA AGENDA DA JUVENTUDE DO CAMPO, DAS ÁGUAS E DAS FLORESTAS

Como forma de protagonizar o direito à participação e organização em torno das suas demandas, a juventude do campo, das águas e das florestas deu um passo importante no fortalecimento das pautas de reivindicação, com desdobramento

no fortalecimento do diálogo e inserção das demandas na agenda governamental. Entre as demandas colocadas, a principal preocupação é com a ausência de políticas públicas integradas que atendam às necessidades mais imediatas da juventude e que promovam mudanças significativas no campo e na floresta, com a construção de um projeto de desenvolvimento para o país que garanta o acesso à terra, à educação do campo, à geração de renda e ao desenvolvimento sustentável a partir da agroecologia, com reconhecimento da juventude rural como sujeito de direito.

Nesse ponto, faz-se necessário elucidar a abordagem do autor Herrera Flores (2009, p. 25), que declara:

> a universalidade dos direitos somente pode ser definida em função da seguinte variável: o fortalecimento de indivíduos, grupos e organizações na hora de construir um marco de ação que permita a todos e a todas criar as condições que garantam de um modo igualitário o acesso aos bens (...) que faz que a vida seja digna de ser vivida.

Nesse sentido, a participação da juventude passa a ser considerada um eixo estruturante no desenho das políticas sociais, reposicionando o jovem como sujeito de direito. Agora, não mais objeto de tutela ou beneficiário das ações do Estado, mas sim parceiro na formulação e na implementação das políticas públicas. O recebimento de pautas dos movimentos sociais, em 2011, e, por conseguinte, a II Conferência Nacional de Juventude (com espaços específicos de conferências territoriais e consulta aos povos e às comunidades tradicionais) foram fundamentais para a construção de ações políticas e o fortalecimento de políticas públicas específicas para este segmento. A criação do Grupo de Trabalho Juventude Rural (GTJR), da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), e o Comitê Permanente de Juventude do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) são demonstrações claras disso, como trataremos adiante.

Em meio à diversidade dos movimentos que representam a juventude do campo e da floresta, se destacam pautas que são transversais a todos eles nas suas especificidades, como o acesso à terra e à educação do campo. Nesse sentido, a discussão de acesso à geração de renda, ao trabalho, aos meios de produção e comercialização e aos bens culturais e de informações perpassa o tema do acesso à terra e à educação do campo na sua integralidade. No entanto, houve também um esforço de lutar pelo acesso aos programas já em andamento, mas que ainda não contavam com a participação da juventude, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Na *Carta dos Movimentos do Campo sobre a Participação da Juventude no PAA* (anexo A), de setembro de 2013, construída de forma unitária entre os movimentos, havia um pedido de reestruturação do PAA no sentido de garantir maior viabilidade ao trabalho e maior incidência juvenil na produção e comercialização familiar e camponesa, coerente com os princípios da autonomia e emancipação da juventude

rural, para garantir o direito de permanecer no campo. Essa iniciativa demonstra o esforço de unificação de pautas da juventude do campo, das águas e da floresta.

Se, nessa iniciativa, a agroecologia não aparece no proscênio do debate, em outros momentos, a centralidade dessa pauta se torna mais visível. Observamos, em espaços de apresentação de agendas políticas, a demanda por uma maior inserção de agricultores e agricultoras jovens nos processos de produção agroecológica, bem como a eliminação de entraves técnicos e jurídicos no acesso às políticas públicas direcionadas à agricultura familiar camponesa (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, Pronaf-Jovem, Pronaf Mulher etc.) e a superação da precariedade e informalidade do emprego dos jovens das águas, do campo e da floresta. A agroecologia como agenda segue ganhando força, como podemos ver em manifestações da juventude rural. Em 2015, a juventude da Contag realizou seu III Festival da Juventude, e entregou ao então ministro Patrus a *Carta Proposta da Juventude Trabalhadora Rural* (Contag..., 2015). No encontro dos jovens com o ministro, o tema da *produção ecológica* aparece como central na pauta.

> Patrus Ananias informou que o incentivo à agroecologia é uma das metas do governo federal, assim como transformar os assentamentos da reforma agrária em unidades sustentáveis unindo produtividade e produção ecológica. Ponto central da pauta da juventude rural, a produção ecológica e sustentável é, de acordo com Marilene Faustino jovem liderança de Minas Gerais, garantia de futuro e meta da juventude rural. A conquista da soberania alimentar é outra meta, já que a agricultura familiar garante 70% dos alimentos na mesa dos brasileiros. "E precisa ser incentivada", concluiu (Governo..., 2015).

Em 2016, a Pastoral da Juventude Rural entregou ao então ministro Patrus sua pauta, tendo a agroecologia como um ponto específico de suas demandas (Militantes..., 2017):

- criar áreas livres de transgênicos e agrotóxicos;
- fomento a processos de transição para a agroecologia;
- distribuição de sementes crioulas (fundo rotativo);
- apoio aos bancos de semente; e
- liberação de agentes de desenvolvimento sustentável local com formação agroecológica.

No mesmo ano de 2016, jovens de diversos movimentos sociais se encontraram em Recife, no Diálogos sobre Juventudes e Agroecologia, de 26 a 28 de outubro, para debater a centralidade da agroecologia para a permanência da juventude no campo. Participaram jovens da PJR, do Levante Popular da Juventude, do MST, da Rede de Grupos de Agroecologia do Brasil (Rega) e da Contag, além de jovens de populações tradicionais. O debate demonstrou que a agroecologia é percebida

por esses jovens como articuladora de um *fazer* que engloba produção, modo de vida e projeto político.[7]

A construção do Planapo com abertura para as demandas da juventude das águas, do campo e da floresta coloca este segmento como um potencial de continuidade de um projeto de desenvolvimento com base numa matriz agroecológica de produção. A inserção de ações voltadas para o atendimento a estas demandas específicas presentes no plano é um desdobramento e um reconhecimento da luta dessa juventude para assegurar seus direitos. Diante disso, entende-se que a articulação entre as políticas de formação técnico-profissional para jovens (presentes no Planapo) e aquelas relacionadas a alternativas sustentáveis de desenvolvimento do campo, destacadamente a agroecologia, tem largo potencial de transformação política e social no atendimento às pautas da juventude, em que o seu protagonismo é estratégico na mudança de paradigma de ocupação produtiva para o meio rural do Brasil, tendo a agroecologia como matriz de produção e vida.

A SNJ acompanhou de perto o esforço de fortalecer a participação da juventude na Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo) e no próprio Planapo, tendo como foco o desafio de articular localmente ações que possam ampliar e atender às demandas há muito colocadas pelas juventudes do campo, de forma que reconheça o seu papel protagonista na consolidação de sua autonomia como sujeito político, econômico, social, garantindo, dessa forma, o diálogo intergeracional para a sucessão rural com a voz da juventude.

Pode-se afirmar que a juventude aparece como um segmento que abraçou a agenda da agroecologia como central nas suas pautas de reivindicação. A construção dessa agenda foi ganhando força também nos espaços de representatividade formais do governo federal, como veremos a seguir.

3 A PARTICIPAÇÃO REPRESENTATIVA DA JUVENTUDE RURAL NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS E A CONSTRUÇÃO DA AGROECOLOGIA COMO AGENDA

Nos últimos quinze anos, houve uma intensa expansão da estrutura de participação social nos processos de formulação e monitoramento de políticas públicas. Houve também profundas mudanças na realidade brasileira e a emergência de novos atores e organizações da sociedade civil. Nesse processo, as conferências nacionais se tornaram um importante instrumento e modelo de participação social, elaboração e controle de políticas públicas no Brasil. Essas instâncias têm sido um dos principais canais de diálogo e espaços democráticos para a discussão das demandas da sociedade como um todo.

7. Organizado pelo Centro Agroecológico Sabiá, AS-PTA, ANA. Para mais informações, ver Juventudes... ([s.d.]).

As conferências nacionais são espaços de participação que se consolidam como arenas de debate, construção de consensos e pactos para correção de rumos das políticas públicas, incluindo atores tradicionalmente excluídos dos espaços de representação política. A representação política de grupos sociais minoritários organizados em torno do compartilhamento de uma identidade cultural vem se configurando como, cada vez mais, relevante nesses espaços de participação. Este foi o caso da Juventude Rural e sua participação nas Conferências Nacionais de Juventude (2008, 2011 e 2015).

A partir da eleição do governo Lula, em 2002, percebem-se avanços significativos no debate em torno das políticas públicas juvenis. O governo federal, nos últimos anos, fortaleceu essa discussão com a criação de institucionalidades como forma de assegurar ações e recursos para a implementação das políticas específicas. Nesse sentido, a criação da Secretaria Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), em 2005, foi fundamental para abrir um importante canal de discussão e definição de políticas públicas, a partir de um diálogo entre Estado e sociedade civil.

Num cenário de política pública recente, com baixa institucionalidade nos estados e municípios e pouco assimilada como política importante pela sociedade, aconteceu a I Conferência Nacional de Juventude,[8] em 2008. A conferência foi inovadora, pois, além das estruturas tradicionais – etapas municipais, regionais, estaduais e nacional –, criou as "conferências livres", que permitiram que qualquer grupo interessado em discutir um tema pudesse enviar suas proposições para serem sistematizadas na etapa nacional. Essa metodologia inaugurou um novo modelo de mobilização, proporcionando aos mais diversos movimentos de juventude discutir seus próprios conceitos.

Embora tenha ocorrido a I Consulta aos Povos e Comunidades Tradicionais, criada como forma de garantir a mais ampla pluralidade e diversidade de participação, as propostas referentes à juventude do campo apareceram com força nas "etapas livres". A grande mobilização da juventude rural, nesse primeiro momento, foi em torno do reconhecimento do jovem do campo como portador de direitos específicos e adequados as suas realidades de vida. A mobilização dos jovens rurais nessa conferência resultou na aprovação de uma proposta (20ª colocação) entre as 22 prioridades para a juventude brasileira, a saber:

> garantia de políticas públicas integradas que promovam a geração de trabalho e renda para o jovem e a jovem do campo, com participação da juventude na sua elaboração e gestão, assegurando o acesso à terra, à capacitação e ao desenvolvimento de tecnologia

8. A I Conferência Nacional de Juventude teve como tema *Levante sua Bandeira*, e os eixos temáticos foram três: *i)* juventude: participação, democracia e desenvolvimento e nacional; *ii)* parâmetros e diretrizes da Política Nacional de Juventude; e *iii)* desafios e prioridades da Política Nacional de Juventude.

> sustentável apropriada à agricultura familiar e camponesa, voltada para a mudança de matriz tecnológica. Transformar o Pronaf Jovem em uma linha de crédito para produção agrícola e não-agrícola (Brasil, 2008).

A única proposta aprovada pela juventude rural centrou-se mais na questão da geração de trabalho e renda, com acesso à terra e garantia de capacitação e melhoria de políticas públicas já existentes. A questão da agroecologia apareceu pouco ou quase nada nas "etapas livres", e não conseguiu força para chegar à etapa nacional. Embora a proposta aprovada tenha feito menção à questão da "mudança de matriz tecnológica", o termo agroecologia não aparece nem no texto-base, nem no relatório final da primeira conferência.

Quatro anos depois, em 2011, acontece a II Conferência Nacional de Juventude,[9] agora num cenário de maior reconhecimento da importância da política de juventude por parte da sociedade e dos governos municipais e, principalmente, estaduais. Esse foi um momento de assegurar a participação da juventude na afirmação das demandas por seus direitos e na definição clara de instrumentos que garantam seu cumprimento pelos governantes em todas as esferas de governo. Nesse sentido, destaca-se a pressão pela aprovação, no Congresso Nacional, do Plano Nacional de Juventude e do Estatuto da Juventude – à época, em tramitação na Câmara dos Deputados; hoje, aprovados.

O aspecto inovador da organização dessa conferência se deu no âmbito do atendimento das reivindicações de maior participação da juventude rural nas suas etapas, dada a avaliação de pouca participação desse segmento na conferência anterior. Assim, criaram-se as "etapas territoriais" – que foram organizadas a partir do recorte territorial do Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (Pronat),[10] desenvolvido pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário –, as quais incorporaram a noção de protagonismo do segmento rural como chave das políticas de desenvolvimento do campo brasileiro e da importância da participação para o desenvolvimento justo e sustentável.

Com base no relatório final[11] da segunda conferência, foram realizadas 89 conferências territoriais de juventude. Esse relatório aponta que quase 40% (39,8%) dos delegados desta etapa participaram das etapas territoriais. Um quantitativo bastante significativo, que se refletiu nos temas que os jovens

9. Com o tema Conquistar direitos, desenvolver o Brasil", trouxe para a discussão dos jovens cinco eixos temáticos: Eixo 1 – Direito ao desenvolvimento integral: educação, trabalho, cultura, comunicação; Eixo 2 – Direito ao território: cidade, campo, transporte, meio ambiente e comunidades tradicionais; Eixo 3 – Direito à experimentação e qualidade de vida: saúde, esporte, lazer e tempo livre; Eixo 4 – Direito à diversidade e à vida segura, valorização e respeito à diversidade e direitos humanos; Eixo 5 – Direito à participação.

10. Sobre a Política de Desenvolvimento Territorial, ver Cavalcanti, Wanderley e Niederle (2014).

11. Produzido pela SNJ e pelo Conjuve em parceria com a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio), que elaboraram uma pesquisa de matriz qualiquantitativa, a qual, entre suas estratégias metodológicas de abordagem, contou com a aplicação de questionários junto aos participantes (Brasil, 2012).

apontaram como mais interessantes e no grupo cuja efetivação dos direitos deveria merecer destaque entre as prioridades da segunda conferência, conforme as tabelas 1 e 2.

TABELA 1
Temas apontados como mais interessantes do debate da II Conferência Nacional de Juventude

		Número	Percentual	Percentual válido
Válidas	Educação, fundamental, médio, superior, profissionalizante	164	19	26,5
	Direito à participação e ao fortalecimento institucional	141	16	22,7
	Direito ao desenvolvimento integral	70	8	11,3
	Direito ao território	58	7	9,4
	Outros	52	6	8,4
	Direito à diversidade e à vida segura	46	5	7,4
	Direito à experimentação e qualidade de vida	39	4	6,3
	Conquista e efetivação de direitos	39	4	6,3
	Todos	11	1	1,8
	Total	620	70,2	-
Inválidas	Não responderam	263	29,8	-
	Total	883	100	-

Fonte: Brasil (2012, p. 46).

TABELA 2
Grupo a ser priorizado para a efetivação de direitos na II Conferência Nacional de Juventude

		Número	Percentual	Percentual válido
Válidas	Jovens do meio rural	155	17,6	22,3
	Jovens com deficiência	73	8,3	10,5
	Jovens indígenas	40	4,5	5,8
	Jovens quilombolas e ribeirinhos	25	2,8	3,6
	Jovens afrodescendentes	41	4,6	5,9
	Jovens mulheres	20	2,3	2,9
	Jovens LGBT	56	6,3	8,1
	Jovens moradores de favelas e periferias	95	10,8	13,7
	Jovens em cumprimento de medidas socioeducativas	47	5,3	6,8
	Jovens no sistema prisional	39	4,4	5,6
	Jovens usuários de crack e/ou drogas consideradas ilícitas	92	10,4	13,3
	Outro	11	1,2	1,6
	Total	694	78,6	100,0
Inválidas	Não responderam	13	1,5	
	Nulas	176	19,9	
	Total	189	21,4	
Total		883	100,0	

Fonte: Brasil (2012, p. 51).

O tema da educação foi o que despertou mais interesse entre os delegados, totalizando 26,5% das respostas. Chama a atenção o tema *Direito ao território* (eixo 2) ter ocupado a quarta colocação como tema mais interessante apontado pelos delegados, superando os temas *Direito à vida segura* e *Direito à qualidade de vida*. O que se dá, principalmente, pela adoção da abordagem territorial, tanto pela inclusão da temática nos eixos e no documento-base quanto na realização de etapas territoriais, aspecto pouco ou não tratado na edição anterior.

O eixo *Direito ao território* é bastante vasto, trata de questões sobre territorialidade, campo e cidade, juventude rural, transporte público e mobilidade, meio ambiente e povos e comunidades tradicionais. Conforme o relatório geral da segunda conferência (Brasil, 2012, p. 168), as discussões referentes a esse eixo apontaram para a necessidade de integração das políticas públicas de juventude estabelecidas em um determinado território – cidade, município, região –, e reafirmam a tendência de extensão de oportunidades, equipamentos e serviços a todos os jovens, quaisquer que sejam os territórios em que vivem.

Das vinte propostas que compunham esse eixo no documento-base, seis foram eleitas prioritárias pela plenária final da segunda conferência, sendo uma relacionada ao direito à moradia digna nas cidades; outra, ao direito a transporte (passe livre); e a maioria delas (quatro) relacionadas aos territórios rurais e de identidade, com os seguintes temas: fomento a jovens agricultores familiares, acesso à terra e reforma agrária, titulação de terras e territórios de povos e comunidades tradicionais, educação contextualizada a realidades dos diferentes territórios e meio ambiente.

Na segunda conferência, mais uma vez, as principais demandas da juventude rural se referem ao tema da educação. A demanda que apareceu em maior número diz respeito à educação profissional: criar/ampliar as oportunidades de educação profissional no campo, por meio de oficinas profissionalizantes; escolas técnicas; escolas de trabalho e produção; escolas agrotécnicas; escola de agroecologia; institutos federais de educação, ciência e tecnologia; e centros de desenvolvimento sustentável. É nesse contexto que vem à tona a questão da agroecologia, como uma questão necessária para a formação e a qualificação profissional do jovem do campo.

Diferentemente da primeira conferência, agora o tema da agroecologia ganha destaque, ligado principalmente à demanda pelo reconhecimento dos cursos técnicos em agroecologia, ligando-se à questão da educação do campo e qualificação dos jovens do campo. Outras referências ao tema aparecem nas demandas por apoio às atividades produtivas, de geração de renda, com prioridade para a agricultura familiar camponesa, de acordo com os princípios da economia solidária, considerando cultura, tradição, clima, recursos naturais e matérias-primas disponíveis, conforme pode ser observado no quadro 1.

QUADRO 1
Síntese das propostas relacionadas à juventude rural na II Conferência Nacional de Juventude

Demandas recorrentes
Educação do/no campo
Educação contextualizada: conteúdos disciplinares e metodologia diferenciados, condizentes com a realidade do campo/que valorizem a agricultura familiar/direcionados para as necessidades regionais
Construir, manter abertas, reformar, melhorar a estrutura física das escolas do campo
Garantir transporte escolar de qualidade/passe livre para estudantes rurais
Jovens rurais e qualificação profissional
Criar, ampliar oportunidades de educação profissional no campo: oficinas profissionalizantes, escolas técnicas; escolas de trabalho e produção agrotécnicas; de agroecologia; institutos federais de educação, ciência e tecnologia; centros de desenvolvimento sustentável.
Acesso à terra
Ampliar as linhas de crédito, divulgar e desburocratizar o acesso ao Pronaf Jovem e fiscalizar a aplicação dos recursos.
Produção rural
Agroecologia/agricultura orgânica: fomento à produção e comercialização (feiras) agrícola baseada nesta alternativa sustentável para geração de renda.
Geração de renda
Outras condições para favorecer a permanência no campo.
Acesso a bens, equipamentos e atividades culturais: música, dança, teatro e leitura, valorizando os talentos dos jovens e as condições para produção cultural de qualidade.

Fonte: Coleta de dados – Relatórios das etapas estaduais da II Conferência Nacional de Juventude (Brasil, 2012).

A afirmação dos direitos da juventude rural foi um dos destaques da II Conferência de Juventude. As demandas deste segmento foram distribuídas, além do eixo Direito ao Território, por todos os outros eixos/temas que foram tratados nos debates de todas as etapas da conferência. A análise dos relatórios revela que os jovens rurais e suas demandas adquiriram visibilidade nas etapas municipais, territoriais e estaduais, nas quais foram formuladas inúmeras sugestões de emendas ao texto-base e de propostas de ações referentes a este público. A maior parte das emendas/propostas tinha por objetivo incluir os jovens do campo na análise sobre a situação da juventude brasileira e ampliar os direitos para este segmento. Na maioria dos casos, isso se expressou com o uso da expressão "jovens rurais e urbanos" ou "jovens das áreas rurais e urbanas".

Na maioria dos casos – em temas como educação, trabalho e cultura –, a distinção é feita no sentido de reivindicar a universalização daqueles direitos para o conjunto da juventude brasileira, independentemente da região ou do território em que vivem. Em outras situações, as propostas aproximam os jovens do campo dos jovens das comunidades tradicionais para enfatizar a situação de maior precariedade a que estão submetidas estas parcelas da juventude, as quais exigem

também atenção especial para ter seus direitos garantidos. Em 2015, aconteceu a III Conferência Nacional de Juventude.[12] Dessa vez, as propostas foram elaboradas nas etapas que a antecederam – livres, municipal, territorial, estadual, consulta aos povos e comunidades tradicionais – e contaram também com uma etapa digital. Foram 392 propostas-sínteses classificadas quanto ao tema dentro dos onze eixos estabelecidos para discussão. Ao final da discussão, cada eixo priorizou nove propostas, que resultaram nas 99 resoluções da III Conferência Nacional de Juventude. Na plenária final da conferência, os delegados puderam votar para priorizar uma proposta por eixo, que resultou nas onze resoluções prioritárias da conferência, e votar para eleger as três propostas prioritárias para a juventude brasileira.

Durante todas as etapas da terceira conferência, a articulação e a mobilização da juventude rural tiveram grande destaque. A partir das conferências territoriais, o desafio foi olhar para os onze eixos temáticos com base no recorte territorial. No total, aconteceram 108 conferências territoriais de juventude, o que representa 42% dos territórios, com cobertura em dezenove estados. A mobilização e a participação da juventude dos territórios garantiram excelentes resultados na etapa nacional da conferência, tanto em relação à participação de jovens oriundos do meio rural quanto em relação às propostas aprovadas e priorizadas.

Das 99 propostas que foram aprovadas para a resolução final da conferência, dezesseis estão relacionadas à juventude rural e à política territorial, o que representa 16,1% do total das propostas. Nove dos onze eixos tiveram propostas aprovadas, a saber: duas propostas no eixo 2 (educação), três propostas no eixo 3 (trabalho e geração de renda), uma proposta no eixo 4 (diversidade), três propostas no eixo 5 (saúde), uma proposta no eixo 6 (cultura), uma proposta no eixo 7 (comunicação e liberdade de expressão), duas propostas no eixo 9 (território e mobilidade), duas propostas no eixo 10 (meio ambiente e sustentabilidade) e uma proposta no eixo 11 (segurança pública). Os eixos temáticos 1 e 8 – participação e esporte e lazer respectivamente – não tiveram propostas aprovadas.

Entre as propostas aprovadas, chama a atenção a frequência com que apareceu o tema agroecologia. No eixo direito ao território, aparece ligado à questão do uso de agrotóxicos; no eixo meio ambiente e sustentabilidade, também ligado ao combate ao uso de agrotóxicos e à preservação da natureza; no eixo direito ao trabalho, liga-se à necessidade de políticas que estimulem a produção agroecológica como alternativa de geração de renda e diversificação da produção; e, por fim, aparece no eixo direito à saúde ligado à alimentação saudável, e, mais uma vez, com alternativa ao não uso de agrotóxicos.

12. Teve como tema *As várias formas de mudar o Brasil* e contou com onze eixos temáticos relacionados ao Estatuto da Juventude, a saber: participação, educação, trabalho, diversidade e igualdade, saúde, cultura, direito à comunicação, esporte e lazer, meio ambiente, território e mobilidade e segurança e paz.

Diferentemente da segunda conferência, que a questão da agroecologia surge ligada apenas a dois eixos – direito ao território e educação –, na terceira conferência, o tema ganha força e visibilidade, aparecendo como questão prioritária em quatro eixos. A relação da agroecologia com a geração de renda, a diversificação da produção, a saúde, o combate a agrotóxicos, a alimentação saudável e a preservação do meio ambiente aponta para uma preocupação dos jovens rurais com o meio em que vivem e um desejo de permanecer no campo com qualidade de vida.

Das onze resoluções prioritárias da conferência, quatro foram eleitas pela juventude rural e dos territórios, o que representa 36,3% do total de propostas aprovadas como prioritárias. Foi o segmento que mais aprovou propostas na terceira conferência. As prioridades foram nos eixos 2, 3, 5 e 9 – direito à educação; direito ao trabalho e à geração de renda; direito à saúde; e direito ao território e à mobilidade respectivamente.

As quatro resoluções prioritárias dizem respeito ao fortalecimento das escolas familiares agrícolas, ao fortalecimento de empreendimentos coletivos de juventude da agricultura familiar e economia solidária como forma de garantir meios alternativos de geração de renda e trabalho digno para a juventude do campo e de combate aos danos à saúde causados pelo uso de agrotóxicos, apresentando a agroecologia como alternativa de cultivo de alimentos saudáveis para a população e, por último, reforma agrária. Mais uma vez, a questão da agroecologia aparece como prioritária, ora diretamente, ligada à questão da saúde e da alimentação saudável; ora indiretamente, como uma alternativa para a produção agrícola.

Por fim, das três prioridades da juventude brasileira da III Conferência Nacional de Juventude, a segunda proposta mais votada foi a do eixo 9, direito ao território e à mobilidade. A proposta diz respeito à reforma agrária, a saber:

> ampliar e acelerar o processo de Reforma Agrária e regularização fundiária, bem como reconhecimento e demarcação de terras pertencentes a povos e comunidades tradicionais, em especial das terras indígenas e quilombolas, acabando com as práticas forçadas de remoção de seus territórios. Assim, viabilizando a regularização da documentação de assentamentos já existentes, permitindo que os jovens tenham condições de permanecer ou regressar as suas terras originais, e serem assim contemplados pelos programas, projetos e ações para a juventude rural.[13]

O que se pôde perceber foi que os debates nos diferentes eixos sugeriram a inserção da juventude rural e da agroecologia nas mais variadas temáticas, com garantia de terra, trabalho, geração de renda, bem-estar e cuidado com a vida. As discussões apontaram também para a necessidade de fortalecer e ampliar a participação dos jovens rurais nos espaços políticos e nos territórios, além de que

13. Para ver as propostas aprovadas na III Conferência Nacional de Políticas de Juventude, acesse: <https://goo.gl/hF1MPe>.

a condução dessas questões só se dará com o acesso à informação e, sobretudo, à formação sociopolítica desses sujeitos.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS, AGROECOLOGIA, JUVENTUDE E A EXPERIÊNCIA DO PLANAPO

4.1 As políticas públicas de, com e para a juventude

De 2005 a 2015, a Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que criou a SNJ e o Conjuve, instituiu também que o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem). O principal marco legal, o Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852), sancionado em 5 de agosto de 2013, garantiu um novo *status* para a juventude, antes fortemente associada à delinquência e à situação de risco. São inegáveis os avanços e a visibilidade alcançada pelas agendas e questões sobre a juventude no Brasil na última década,[14] contudo, também observam-se fragilidades e limites que mostram que a juventude, principalmente a juventude rural, segue enfrentando fronteiras invisíveis.

O reconhecimento da diversidade da agricultura familiar brasileira foi formalizado na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que trata da Política Nacional da Agricultura Familiar e dos Empreendimentos Rurais. A lei registra e define como beneficiária uma população rural diversa, que tem em comum a produção familiar (Brasil, 2006). Da mesma forma, o estatuto reconhece a diversidade da juventude brasileira: homens, mulheres, negra, branca, indígena, de diversas matizes religiosas, com importantes diferenças regionais e orientações sexuais (Brasil, 2013a). Portanto, há um reconhecimento de que a juventude brasileira é diversa, sendo essa a razão de muitos pesquisadores preferirem o termo *juventudes* (Novaes, 1998).

Além do Conjuve, a juventude rural conquistou também representação política em outros espaços de participação social, como no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), onde a juventude tem um comitê permanente.

A juventude, entendida aqui como sujeito político, tem cada vez mais participado das decisões que lhes dizem respeito. Em busca de autonomia, a juventude, que são várias e diversas, vem se inserindo e abrindo espaço no campo das políticas públicas e ampliando sua participação. As conferências realizadas nos territórios são mostras do quanto essa juventude caminha para a plena participação política da realidade que as envolve.

> A criação de instituições, políticas e programas específicos para os jovens situados no meio urbano e rural tem demonstrado atenção do Governo Federal com a diversidade de grupos sociais. Foram constituídos diversos espaços de discussão de ações políticas

14. Para mais detalhes sobre esses avanços, ver Brasil (2014).

> direcionadas para a juventude rural, como o Comitê Permanente de Juventude Rural (CPJR) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), e a partir de 2011, o Grupo de Trabalho em Juventude Rural (GTJR), da Secretaria Nacional da Juventude (SNJ). Além desses espaços, ações, políticas e programas de âmbito federal têm sido direcionados para a juventude rural, como o Pronaf Jovem, o selo Nossa Primeira Terra (PNCF) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec (Brasil, 2013b).

Contudo, esse reconhecimento ainda convive com uma realidade na qual ser *jovem rural* implica enfrentar inúmeros preconceitos e sofrer processos de estigmatização. Mesmo com os avanços obtidos nesses dez anos, com importantes conquistas nos marcos legais, institucionalidade e ações de políticas públicas, ainda existem fragilidades na consolidação dessas conquistas. E, apesar do reconhecimento da diversidade da juventude brasileira, expressa no Estatuto da Juventude (Brasil, 2013a), isso parece não ter se traduzido ainda em políticas perenes para essas juventudes. Assim, observam-se indícios de que essas mudanças ainda não se consolidaram como políticas de Estado, circunscrevendo-se a governos específicos, e de que a tradução da diversidade da juventude brasileira em ações ainda não se capilarizou nas múltiplas ações do próprio governo.

Mesmo assim, ao longo dos anos 2011 e 2014, observou-se o maior avanço nessa agenda, com ações-piloto como estas: linhas específicas em editais de fomento, inclusão digital e economia solidária; cursos de formação; e linha específica de Ater para jovens, que, embora não tenha representado um grande alcance em número de jovens atendidos, representou um importante avanço para a visibilidade desses jovens e o fortalecimento de coletivos juvenis.[15]

Entre as iniciativas da SNJ, o Curso de Formação Agroecológica e Cidadã, realizado na Universidade de Brasília (UnB) e na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), e o Residência Agrária Jovem tiveram forte conexão com a agenda da agroecologia. Inúmeros projetos tiveram a agroecologia como atividade central.[16] Um exemplo é a experiência do Residência

15. Para mais detalhes, ver o Edital de Inclusão Digital para a Juventude Rural, da Secretaria de Inclusão Digital, do então Ministério das Comunicações. Em parceria com universidades e institutos federais e estaduais, atuarem em extensão rural promovendo a inclusão digital: 41 projetos, 28 instituições públicas, dezoito estados e 6,4 mil jovens capacitados entre 2012 e 2014. Ver também o Edital de Articulação de Grupos de Economia Solidária, da Secretaria de Economia Solidária, do então Ministério do Trabalho e Emprego: 2 mil jovens rurais distribuídos em sete estados do país entre 2012 e 2014. Além desse, ver o Edital Fortalecimento da Autonomia da Juventude Rural, da Fundação Banco do Brasil com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

16. Curso de Formação Agroecológica e Cidadã com Geração de Renda para a Juventude Rural (SNJ) – parceria com UnB e Unilab – formação de seiscentos jovens entre 2013 e 2014. Forte impacto na organização da juventude Kalunga. Residência Agrária Jovem (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq) – 34 projetos: 2014, R$ 3.975.000; 2015, R$ 3.750.000; 2016, R$ 1.875.000.

Agrária Jovem, com participação de jovens do MST, pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), no Brejo Paraibano.[17]

No então Ministério do Desenvolvimento Agrário, ocorreram importantes iniciativas com foco em juventude, entre as quais se destaca a construção do Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural. Este plano debate as condições de permanência da juventude no campo como questão-chave para a dinâmica socioeconômica e cultural do rural brasileiro, na medida em que o esvaziamento do campo acaba por dar prazo de validade ao modelo familiar e camponês de desenvolvimento rural. Dividido em cinco eixos temáticos, trata-se de um conjunto de ações efetivas apontadas pelos próprios jovens como causas do êxodo rural das juventudes. Essas ações vão desde a questão do acesso à terra e ao território, passando pela educação no campo, até as ações voltadas à geração de trabalho e renda que contemplem tanto as atividades estritamente agrícolas quanto as atividades não agrícolas. O objetivo principal do plano é ampliar o acesso da juventude do campo aos serviços públicos, bem como ampliar e qualificar a participação da juventude rural nos espaços decisórios, especialmente o das políticas públicas da agricultura familiar e reforma agrária. O plano destaca a importância da agroecologia para o desenvolvimento rural, sustentável e solidário.

4.2 Juventude e Plano Nacional de Agroecologia e Agricultura Orgânica

A produção orgânica e, mais ainda, a agroecologia como foco de política pública é uma conquista recente. Essa conquista se deu somente a partir de 2012, quando foi instituída a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica[18] (Pnapo), cujo principal instrumento é o Planapo (Brasil, 2013b, p. 11).

> o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) 2013-2015, elaborado pela Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica – Ciapo (conforme o inciso I do art. 9º da Pnapo), com ampla participação da sociedade representada na Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), busca implementar programas e ações indutoras da transição agroecológica, da produção orgânica e de base agroecológica, possibilitando à população a melhoria de qualidade de vida por meio da oferta e consumo de alimentos saudáveis e do uso sustentável dos recursos naturais, constituindo-se em instrumento de operacionalização da Pnapo e de monitoramento, avaliação e controle social das ações ali organizadas.

Todavia, se analisarmos os anos que antecedem a criação do plano, veremos que, como colocado anteriormente, as juventudes passam a participar de forma mais direta em espaços de formulação de políticas públicas e, no decorrer das

17. Para mais detalhes, ver Juventude... (2016).
18. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012.

conferências, o nome agroecologia aparece em diferentes eixos, como saúde, educação, produção e consumo. É nessa troca entre sociedade civil e governo que o plano também começa a ser desenhado, ganhando espaço para sua efetivação. Nessa junção de fatores, com participação da juventude, com um olhar voltado para a realidade e a necessidade de criar espaços que dialoguem com as demandas, a juventude começa a entender a agroecologia como uma real mudança no meio rural.

A prática agroecológica não é, para muitas comunidades, algo novo. É uma tradição em muitos povos e comunidades, sejam indígenas, sejam comunidades tradicionais. O que existiu de novo na instituição da Pnapo foi o esforço para integrar as formas de produção existentes e criar mecanismos institucionais capazes de promover uma melhoria tanto na produção quanto na comercialização. Em uma tentativa de gerar ações articuladas com diferentes ministérios, a fim de promover essa melhoria, o Planapo se torna a soma de iniciativas entre os ministérios e a sociedade civil. Para tanto, foram construídos espaços de debate, buscando maneiras de promover a política e o plano, tanto com movimentos sociais do campo como por meio de fóruns no Condraf, por exemplo.

Nessa primeira etapa de execução do Planapo (2013-2015), de três anos, que tem sua execução orçamentária vinculada ao Plano Plurianual, observamos uma participação tímida das ações com foco para a juventude. Analisando os eixos e as diretrizes do plano, a juventude aparece em dois dos quatro eixos e, consequentemente, iniciativas.

O Planapo 2013-2015 foi estruturado em quatro eixos estratégicos, conforme a seguir.

- Produção: ampliar e fortalecer a produção, a manipulação e o processamento de produtos orgânicos e de base agroecológica, tendo como público prioritário agricultores(as) familiares, assentados(as) da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais e suas organizações econômicas, micros e pequenos empreendimentos rurais, cooperativas e associações, considerando também os da agricultura urbana e periurbana (Brasil, 2013b, p. 51).
- Uso e conservação dos recursos naturais: promover, ampliar e consolidar processos de acesso, uso sustentável, gestão, manejo, recomposição e conservação dos recursos naturais e ecossistemas em geral (Brasil, 2013b, p. 60).
- Conhecimento: ampliar a capacidade de geração e socialização de conhecimentos em sistemas de produção orgânica e de base agroecológica, por meio da valorização e do intercâmbio do conhecimento e cultura local

e da internalização da perspectiva agroecológica nas instituições e nos ambientes de ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 2013b, p. 65).

- Comercialização e consumo: fortalecer e ampliar o consumo de produtos orgânicos e de base agroecológica com ênfase nos circuitos curtos de comercialização (mercados locais e regionais), mercados institucionais e compras governamentais (Brasil, 2013b, p. 73).

A partir dos quatro eixos do plano, foram definidas quatorze metas e 125 iniciativas, a serem implementadas no período de 2013 a 2015. Não é interesse deste trabalho discutir todas as metas e iniciativas do plano, uma vez que existem documentos diversos com essa escrita. O que se propõe aqui é mostrar onde as juventudes se fazem presente no plano e a importância dessa relação.

No Eixo 1 – Produção, juventude, aparece juntamente com as mulheres.

> Ajustar marcos legal, normativo e operacional, utilizados pelos agentes bancários operadores do crédito rural, necessários para o reconhecimento dos processos, manejos, insumos e serviços utilizados nos sistemas orgânicos e de base agroecológica, observando-se as especificidades necessárias ao atendimento diferenciado para mulheres e jovens (Brasil, 2013b, p. 51).

Novamente, no Eixo 3 – Conhecimento.

> Disponibilizar Ater continuada com enfoque agroecológico e sistemas sustentáveis, valorizando o papel das mulheres e jovens, com enfoque territorial.
>
> Promover a participação dos (as) jovens nas ações de formação, pesquisa e extensão e como agentes de Ater.
>
> – Promover a troca de conhecimento em produção de base agroecológica e orgânica protagonizada por jovens (Brasil, 2013b, p. 65).

No eixo conhecimento, as iniciativas para a juventude aparecem de forma mais abrangente, tendo como uma das metas a inclusão socioprodutiva de pelo menos 15 mil jovens com enfoque agroecológico e produção orgânica. As iniciativas para atender à meta envolvem diferentes órgãos do governo federal, como a Secretaria Nacional de Juventude, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, o Ministério da Educação e o Ministério do Meio Ambiente.

No balanço[19] do primeiro plano, é possível visualizar que algumas ações se concretizaram. Ainda que timidamente, a juventude aparece como linha específica na chamada de Ater para agroecologia.

> (...) foram implementadas, entre 2013 e 2015, um conjunto de iniciativas relacionadas às chamadas públicas de Ater, envolvendo o MDA, MPA, MMA e Incra.

19. O balanço do primeiro plano foi feito pela Ciapo.

> O propósito dessas ações foi de oferecer diferentes modalidades de Ater, de acordo com as especificidades dos públicos a serem beneficiados (agricultores familiares, agroextrativistas, pescadores, jovens rurais e mulheres rurais).
>
> (Brasil, 2016, p. 59).
>
> (…)
>
> Nesse sentido, o MDA lançou, em 2015, o edital de Chamada Pública de Ater nº 02/2015 para a promoção da agroecologia com jovens rurais. Neste edital, foi previsto que as equipes técnicas das propostas selecionadas deveriam ser compostas por, no mínimo, 30% de técnicos com idade entre 18 e 35 anos. O total de 5.460 famílias estão sendo atendidas por meio destes contratos de Ater. A partir de 2016, todas as chamadas públicas de Ater lançadas pelo MDA deverão prever este percentual mínimo como parte da política de promoção da juventude no campo (Brasil, 2016b, p. 59 e 63).

O II Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, que engloba os anos de 2016 a 2019, tem o acréscimo de dois eixos, conforme disposto resumidamente a seguir.

- Eixo de sociobiodiversidade: promover o reconhecimento da identidade sociocultural, o fortalecimento da organização social e a garantia do direito de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares (Brasil, 2016a, p. 83).
- Eixo terra e território: garantir acesso à terra e territórios como forma de promover o etnodesenvolvimento dos povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária (Brasil, 2016a, p. 83).

Em ambos os eixos, a juventude aparece nas iniciativas com ações que somam outras demandas, evidenciando que a juventude ganhou espaço desde o primeiro plano. Podemos supor que a ampliação da juventude, no segundo plano, deveu-se a sua atuação em espaços de apresentação de suas demandas, como vimos na primeira parte e na segunda parte deste capítulo, trazendo para o plano as diversas juventudes existentes e abrindo espaço para englobar as diferentes buscas dessa juventude diversa.

A relação entre agroecologia e juventude é uma curva em ascensão. A busca por novas formas de praticar e viver a agricultura insere-se nessa relação. Das dificuldades encontradas pela juventude em ficar no campo de forma plena, ou seja, com autonomia e qualidade de vida, a agroecologia traz essa possibilidade. Os desafios não são poucos, são desafios sociais, econômicos, tecnológicos, territoriais etc., todavia, o primeiro passo já foi dado. As articulações e a participação de diferentes ministérios em torno do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica mostram que é possível avançar nos propósitos.

No balanço apresentado pela Ciapo, é perceptível o interesse da juventude na continuidade de uma política agroecológica que paute os diferentes interesses dessa juventude diversa, uma vez que 94% das metas para juventude propostas pelo plano foram cumpridas (Brasil, 2016b, p. 35).

5 CONCLUSÃO

A institucionalização das políticas em forma de marcos legais, sem dúvida, foi o maior avanço nesses dez anos. Tanto o Estatuto da Juventude quanto o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, bem como o Plano de Juventude e Sucessão Rural, são marcos importantes de uma construção processual com participação da própria juventude.

O reconhecimento da diversidade da juventude, com a inclusão da juventude rural e dos povos e comunidades tradicionais no Estatuto da Juventude, foi um passo histórico para a visibilidade e o reconhecimento dessas populações. E, ainda, o Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural (2016), que afirma as múltiplas questões que envolvem a permanência dos jovens no campo, bem como a centralidade do papel do Estado. No entanto, não foi possível consolidar uma política nacional para a juventude rural e mesmo o Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural, o que pode significar a não priorização, por parte do governo federal desse segmento juvenil.

Todavia, nos governos Lula e Dilma, observa-se que existiram avanços significativos no que tange à pauta juventude. É notório que a participação dos jovens ganhou espaço dialeticamente. Não tem como considerar a participação dos jovens sem levar em consideração a abertura na esfera institucional para a construção de políticas voltadas para esse público. Exemplo disso são as chamadas de Ater, que teve sua cota para juventude, e as iniciativas da SNJ com foco em formação e geração de renda.

Sem dúvida, no contexto juventude e agroecologia, é relevante destacar que não se trata de uma mera política assistencialista, por isso se defende que os caminhos começaram a ser desenhados, claro, considerando todos os desafios colocados neste capítulo. Para construir políticas que favoreçam a permanência dos jovens e das jovens no campo é importante considerar o acesso à educação, terra e renda e outros temas caros à qualidade de vida no campo. Acima de tudo, a juventude apresentou, em suas agendas, que a permanência no campo e a autonomia são indissociáveis. A agroecologia – antes com baixa visibilidade nas pautas apresentadas pela juventude, nos movimentos sociais ou em espaços de representação formal – cresceu nos últimos anos, com demanda de políticas institucionais. O que temos é uma construção que ainda está sendo trilhada. São processos de uma mudança institucional que podem afetar a estrutura do meio rural como um todo.

Para avançarmos para a consolidação da agroecologia como modo de vida e produção, faz-se necessária a construção de específico quadro institucional, capaz de não só construir políticas que atendam à juventude como "beneficiária", mas preparar os jovens e as jovens como formadores e multiplicadores. Por isso o plano tem o desafio de apresentar programas capazes de responder à demanda dessa reordenação social – no caso, a juventude. Na primeira versão do Planapo, observamos ainda pouco foco na juventude. Mas vimos como a presença da juventude, no segundo plano, é maior. Podemos dizer que há um fortalecimento mútuo das pautas juventude e agroecologia nos espaços de representação social e política da juventude e nos espaços da construção do plano. Nesse sentido, podemos ver um processo de ampliação da agenda da agroecologia e uma articulação com a juventude.

É necessário ter clara as tendências, já que delas emanam novos condicionamentos e opções de uma mudança significativa. São tendências que extrapolam o campo nacional, uma vez que pensar a agroecologia e sua importância, assim como pensar a juventude e sua sucessão no campo, matas e florestas, faz parte das novas diretrizes de um mundo que tem os seus recursos naturais caminhando para o saturamento. Os projetos de desenvolvimento que pouco envolvem e desenvolvem começam a perder espaço para a juventude, que passa a pautar sobre questões mais atuais e urgentes. Isso é perceptível ao analisarmos as Conferências Nacionais de Políticas Públicas e Juventude, nas quais, a partir da terceira edição, se notam vários eixos temáticos que pautam temas relacionados às novas tendências, como o combate ao uso de agrotóxicos, as questões relacionadas à qualidade de vida, saúde e o direito à alimentação saudável. Não chega a ser uma ruptura com o modelo vigente, que vem excluindo os jovens da terra e do território, todavia, são considerações importantes, que indicam um apontamento para aquilo que a juventude almeja.

Podemos afirmar que a aproximação da juventude com o tema da agroecologia se deu em um processo, em uma crescente, que pode ser observado na incidência dessa questão nas três edições da Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, que vai desde o tema não aparecer de forma nenhuma na primeira conferência até este aparecer com toda a força na terceira edição em vários eixos temáticos, tais como: alternativa de inclusão produtiva para a juventude; diversificação da produção; educação; combate ao uso de agrotóxicos; e questões relacionadas à qualidade de vida, saúde e direito à alimentação saudável. Esse processo se soma a ações do governo e à própria auto-organização da juventude.

Contudo, essas mudanças ainda precisam se consolidar como política de Estado, para que as transições de governo e as instabilidades políticas não possam desconstruir não apenas a agenda, mas, principalmente, o método participativo da sua construção. Conforme observado ao longo deste capítulo, tais aspectos são indissociáveis da própria construção política e de demanda de políticas públicas para o fortalecimento da agroecologia e do protagonismo da juventude.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <https://goo.gl/LKbx27>.

_____. **I Conferência Nacional de Políticas Públicas para Juventude** – Caderno de Resoluções. Brasília: SNJ, 2008.

_____. **II Conferência Nacional de Políticas Públicas para Juventude** – Relatório Geral. Brasília: SNJ; Conjuve, 2012.

_____. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – Sinajuve. Brasília: Congresso Nacional, 2013a. Disponível em: <https://goo.gl/y1JEeW>.

_____. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica**. Brasília: MDS, 2013b. Disponível em: <https://goo.gl/Uk7eaK>.

_____. **Agenda juventude Brasil**: pesquisa nacional sobre o perfil e a opinião dos jovens brasileiros. Brasília: SNJ, 2014.

_____. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica**. Brasília: MDA, 2016a. Disponível em: <https://goo.gl/r5x2hp>.

_____. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica** – Balanço de Execução 2013-2015. Brasília: MDA, 2016b. Disponível em: <https://goo.gl/4fEGzR>.

BRUMER, A. A problemática dos jovens rurais na pós-modernidade. *In*: CARNEIRO, M. J.; CASTRO, E. G. (Orgs.). **Juventude Rural em Perspectiva**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

CAMARANO, A.; ABRAMOVAY, R. Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 621).

CASTRO, E. G. **Entre ficar e sair**: uma etnografia da construção social da categoria juventude rural. Rio de Janeiro: Contra Capa; Faperj, 2013.

_____. Iluminando fronteiras invisíveis: aproximações e distâncias entre ser jovem no campo e nas cidades no Brasil. *In*: PINHEIRO, D. *et al*. (Orgs.). **Agenda Juventude Brasil**: leituras sobre uma década de mudanças. Rio de Janeiro: UniRio, 2016. p. 61-101..

CASTRO, E. G. *et al.* **Os jovens estão indo embora?** Juventude rural e a construção de um ator político. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica: Edur, 2009.

CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. **Participação, território e cidadania**: um olhar sobre a Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil. Recife: Editora da UFPE, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/g0opUh>.

CONTAG entregou, nesta quarta-feira (18), Carta Proposta da Juventude Trabalhadora Rural ao governo federal. **Contag**, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/hydnLx>. Acesso em: nov. 2016.

FERREIRA, A. L. *et al*. Agricultura orgânica cresce com adoção de resultados de pesquisa. **Embrapa**, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/EQ8g3b>. Acesso em: nov. 2016.

FRANÇA, C. G.; GROSSI, M. E. D.; MARQUES, V. P. M. A. **O Censo Agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil**. Brasília: MDA, 2009.

GOVERNO federal recebe lideranças jovens da Contag. **Portal da Juventude**, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/YUzoWC>. Acesso em: nov. 2016.

HERRERA FLORES, J. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux; IDHID, 2009.

IICA – INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **Concepções da ruralidade contemporânea**: as singularidades brasileiras. Brasília: Iica, 2013. v. 21. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável). Disponível em: <https://goo.gl/H2cqBO>.

_____. **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas**. *In*: SILVA, E. R. A.; BOTELHO, R. U. (Orgs.). Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/DGvpTS>.

JUVENTUDE aposta em agroecologia como modelo de produção nos territórios da reforma agrária. **MST**, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/KlRV9R>. Acesso em:

JUVENTUDES apostam na agroecologia, articulação e comunicação para resistência. **Sabiá**, [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/z1iKFf>. Acesso em: nov. 2016.

NOVAES, R. R. Juventude/juventudes? **Comunicações Iser**, Rio de Janeiro, ano 17, n. 50, 1998.

MILITANTES da PJR/PE, participaram de caravana agroecológica e cultural do agreste pernambucano. **PJR**, 2017. Disponível em: <https://pjrbrasil.org/tag/agroecologia/>. Acesso em: nov. 2016.

SCHNEIDER, S.; BLUME, R. Ensaio para uma abordagem territorial da ruralidade: em busca de uma metodologia. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 107, p. 109-135, jul./dez. 2004.

SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Org.). **Cidade e campo**: relações e contradições entre urbano e rural. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

WANDERLEY, M. N. B. Jovens rurais de pequenos municípios de Pernambuco: que sonhos para o futuro. *In*: CARNEIRO, M. J.; CASTRO, E. G. (Orgs.). **Juventude rural em perspectiva**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRAMOVAY, R. *et al*. **Juventude e agricultura familiar**: desafios dos novos padrões sucessórios. Brasília: Unesco, 1998.

AGUIAR, V.; STROPASOLAS, V. L. As problemáticas de gênero e geração nas comunidades rurais de Santa Catarina. *In*: SCOTT, P.; CORDEIRO, R.; MENEZES, M. (Orgs.). **Gênero e geração em contextos rurais**. Florianópolis: Editora Mulheres, 2010.

ARENSBERG, C. M.; KIMBALL, S. T. **Familiy and community in Ireland**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1968.

BOURDIEU, P. Célibat et condition paysanne. Études Rurales, Paris, n. 5/6, p. 32-109, abr./set. 1962.

BRASIL. **Manual do participante da II Conferência Nacional de Políticas Públicas para Juventude**. Brasília, SNJ, 2011.

_____. **Manual orientador das conferências livres**. Brasília: SNJ, 2011.

_____. **Propostas finais da II Conferência Nacional de Políticas Públicas para Juventude**. Brasília, SNJ, 2011.

_____. **Regimento interno da II Conferência Nacional de Políticas Públicas para Juventude**. Brasília: SNJ, 2011.

_____. **Texto base da II Conferência Nacional de Políticas Públicas para Juventude**. Brasília: SNJ, 2011.

_____. **II Conferência Nacional de Políticas Públicas para Juventude** – Relatório geral. Brasília: SNJ, 2012.

_____. **III Conferência Nacional de Políticas Públicas para Juventude** – Propostas aprovadas. Brasília: SNJ, [s.d.].

_____. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – Sinajuve. Brasília: Congresso Nacional, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/bCrKig>.

_____. **Nota Técnica ao Programa de Fortalecimento e Autonomia Econômica e Social da Juventude Rural**. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria Nacional de Juventude, 2013.

_____. **Caderno de metodologia e propostas da III Conferência Nacional de Políticas Públicas para Juventude**. Brasília: SNJ, 2015.

_____. **Direitos da juventude**: subsídio para debate. (Texto orientador da III Conferência Nacional de Juventude). Brasília: SNJ, 2015.

_____. **Regimento da III Conferência Nacional de Políticas Públicas para Juventude**. Brasília: SNJ, 2015.

_____. Decreto nº 8.736, de 3 de maio de 2016. Institui o Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural. Brasília: Congresso Nacional, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/597YzW>.

CASTRO, E. G. *et al.* A categoria juventude rural no Brasil: o processo de construção de um ator político. Contribuições para um Estado da arte. *In*: ALVARADO, S. V.; VOMMARO, P. A. (Orgs.). **Jóvenes, cultura y política en América Latina**: algunos trayectos de sus relaciones, experiencias y lecturas 1960-2000. 1. ed. Rosário: Homo Sapiens Ediciones; Clacso, 2010. p. 55-87. v. 1.

FERREIRA, B.; ALVES, F. Juventude rural: alguns impasses e sua importância para a agricultura familiar. *In*: CASTRO J. A.; AQUINO, L. A. M. C.; ANDRADE, C. C. (Orgs.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Fatores críticos de sucesso na organização de conferências nacionais**. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 2).

_____. **Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas**: subsídios à formulação de um sistema de participação. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 3).

_____. **II PNERA** – Relatório da II Pesquisa Nacional sobre a Educação na Reforma Agrária. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/O83AUu>.

PINHEIRO, D. *et al*. (Orgs.). **Agenda juventude Brasil**: leituras sobre uma década de mudanças. Rio de Janeiro: Editora da UniRio, 2016.

ANEXO A

CARTA DOS MOVIMENTOS DO CAMPO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA JUVENTUDE NO PAA

Nós, jovens dos diversos movimentos e organizações sociais do campo no dia três de setembro do ano de 2013, estivemos reunidos em Brasília debatendo as questões da participação da juventude rural no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Reconhecemos que o PAA representa uma ação estratégica tanto para a comercialização da produção que vem do campo, da floresta e das águas, quanto para a promoção de soberania alimentar e nutricional para o povo brasileiro. Entretanto, ainda é necessário disputarmos o fortalecimento do programa, que inclui a ampliação dos seus recursos e a qualificação dos mecanismos de operacionalização do PAA buscando desburocratizar seu acesso.

Afirmamos ainda que é necessário reestruturar o PAA no sentido de garantir maior visibilidade ao trabalho e incidência juvenil na produção e comercialização familiar e camponesa, coerente com os princípios da autonomia e emancipação da juventude rural, para garantir o direito de permanecer no campo.

Orientados pelos desafios da promoção da sucessão rural com autonomia e emancipação da juventude propomos os seguintes pontos, a serem assumidos pelo governo na gestão do programa: aumentar os recursos (orçamento) do PAA; ampliar o valor do teto, não sendo inferior ao valor de um salário mínimo mensal; incluir adicional de 15%, nos projetos do PAA, para os custos administrativos; incluir nos projetos apoio ao escoamento da produção; aprofundar as parcerias junto às prefeituras e outras instituições sociais no sentido fortalecer as associações e cooperativas que comercializam junto ao PAA, a fim de contribuir para sua efetividade; Construir normativos que garantam adicional para jovens e mulheres, no valor de 100% do teto para cada membro, utilizando a mesma DAP familiar; revisar os critérios da DAP de forma a flexibilizar sua emissão, considerando a diversidade de arranjos da Agricultura Familiar e Camponesa e dos Povos e Comunidades Tradicionais. Dentre os critérios prioritários a serem revistos estão a inclusão das populações sem-terra e quilombolas e a visibilidade da juventude rural, por meio da DAP jovem; renovação automática dos projetos bem-sucedidos, por no mínimo quatro anos; estimular e desenvolver processos junto à agricultura familiar e camponesa e os povos e comunidades TR adicionais, de forma massiva e facilitada, sobre o objetivo e funcionamento do PAA; construir uma agenda permanente

de diálogo entre a juventude rural, movimentos sociais do campo, SNJ, MDA e Conab, no sentido de qualificar a inserção da juventude no PAA, na perspectiva da autonomia e emancipação política.

Assinam: Conaq – Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas; MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores; PJR – Pastoral da Juventude Rural; MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura; Fetraf – Brasil – Federação dos trabalhadores da Agricultura Familiar; Associação dos Produtores orgânicos de Mato Grosso do Sul; Associação Quilombola de Santa Cruz – MG; Cooper Família – Cooperativa Alternativa da Agricultura Familiar; Associação de pequenos agricultores(as) de Barra de Boa Vista e região – ES; Associação Nacional de Juventude Rural – Terra Livre; Cooperativa banco de sementes – RO; ANA – Articulação Nacional de Agroecologia; Centro sabiá – PE; Ceagro – Centro de Desenvolvimento Sustentável e Capacitação em Agroeocologia; Unefab – União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil; Arefase – Associação Regional da Escola Família Agrícola do Sertão; Cooperativa Alternativa da Agricultura Familiar; Cooperfumos – Sementes; EFA Ensino Médio "Jacyra de Paula Miniguite" – ES; Fonajuve – Fórum Nacional da Juventude Negra; Equip – Escola Quilombo dos Palmares; Instituto Educar – Agroecologia.

Parte 5

Agrobiodiversidade e sociobiodiversidade

CAPÍTULO 11

SEMENTES CRIOULAS, VARIETAIS E ORGÂNICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: DA EXCEÇÃO LEGAL À POLÍTICA PÚBLICA

Gabriel Bianconi Fernandes[1]

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de variedades de alto rendimento, selecionadas para maximizar, em termos de produtividade, a resposta à aplicação de fertilizantes sintéticos e agrotóxicos, foi um elemento decisivo no projeto de modernização da agricultura. Esta foi a opção técnica, política e econômica do desenvolvimento agrícola promovido pelo Estado brasileiro, o que favoreceu principalmente os interesses da indústria de agroquímicos nas últimas décadas (Carneiro *et al*. 2015, p. 102-103). Foram políticas pensadas não a partir da pressão e dos interesses dos próprios agricultores, mas como condição para que a agricultura desempenhasse um papel fundamental no próprio desenvolvimento do mundo capitalista (Abramovay, 1992, p. 22).

Nesse contexto, a difusão dessas sementes e de seus insumos conexos deu-se conjuntamente com uma longa investida dos agentes de desenvolvimento voltada para desprestigiar e deslegitimar tecnicamente as sementes crioulas, buscando, assim, induzir os agricultores a substituírem suas sementes pelos materiais denominados "melhorados" (Altieri, 2012, p. 24-25). As variedades dos agricultores eram consideradas grãos e não sementes (Petersen *et al*. 2013).

Além da propaganda, instrumentos da política agrícola como crédito e extensão rural foram vetores determinantes para a materialização desse movimento. Apesar disso, e da incalculável perda de diversidade genética agrícola e alimentar resultante desse processo, as sementes crioulas não deixaram de ser cultivadas na agricultura familiar, pelos povos indígenas e pelas comunidades tradicionais. As sementes ajudam a conformar os sistemas agrícolas e estes, por sua vez, ajudam a conformar as sementes (Brush, 1999, p. 3-8), sempre mediados pelo trabalho consciente dos agricultores (Posey, 1984; Gliessman, 2000, p. 380; Clement, Mccann e Smith, 2003 *apud* Santilli, 2009, p. 41).

1. Assessor técnico da AS-PTA Agricultura Familiar e Agroecologia.

Por trás desse processo de preservação e uso das sementes crioulas estão agricultores e agricultoras de todas as regiões do país que resistiram ao movimento de substituição de variedades e seguiram plantando, selecionando e conservando seus materiais. Diante do estigma de que essas eram sementes antigas e ultrapassadas, muitos mantiveram esses materiais de forma quase que escondida. Nesses invisíveis atos de resistência estão presentes e se concretizam diferentes elementos da racionalidade camponesa, dado que os agricultores sempre viram, nessas sementes, variabilidade, rusticidade, adaptabilidade, multiplicidade de usos e economicidade compatíveis com sua cultura, seus sistemas agrícolas e suas estratégias produtivas e de reprodução econômica. Essas qualidades, bem como preferências culturais, justificaram o cuidado e a manutenção dessas variedades ao longo do tempo. Com efeito, são sementes de autonomia, traço constitutivo da identidade camponesa e que não podem, portanto, ser reduzidas à categoria de meros insumos produtivos.

Embora enfrente ainda descrédito por parte de alguns segmentos da agronomia (Andrade *et al*. 2009, p. 35-36) e de algumas políticas públicas (Londres e Almeida, 2007, p. 25-27; Schutter, 2009), ao longo do tempo esse pulverizado movimento de resistência ganhou força, motivou a formação de redes de intercâmbios de sementes e de experiências e conquistou o apoio e o reconhecimento de setores da academia (Lacey, 2000; Nodari e Guerra, 2015; Santos *et al*. 2016a; 2016b). Nos últimos anos, a luta em defesa das sementes renovou-se de sentido estratégico frente à ameaça imposta pelos transgênicos[2] (Nodari *et al*. 2007; Carvalho *et al*. 2004) e às promessas não cumpridas por essa tecnologia (Melgarejo, Ferraz e Fernandes, 2013a; 2013b; Mesquita, 2013; Caetano, 2014; Lisboa, 2009; Pragas..., 2014).

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), estabelecida em 2012, deu importante passo ao reconhecer a relevância dessas sementes para os seus beneficiários (ANA, 2016). Ademais, pela primeira vez uma política de escala nacional reconheceu o papel dos atores sociais que há décadas constroem a agroecologia como prática, como ciência bandeira política (Petersen, 2017; Wezel *et al*. 2009; Schmitt *et al*., 2017).

Conforme o diagnóstico apresentado no texto do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo I), as sementes crioulas e variedades locais são aquelas produzidas e conservadas por agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, destacando-se o trabalho das mulheres nesse processo. "A importância da conservação da agrobiodiversidade *in situ/on farm* foi reconhecida pela Convenção sobre

2. Cartas políticas e declarações de festas e feiras de sementes crioulas pelo país afora ilustram bem esse processo. Alguns exemplos recentes das manifestações políticas produzidas a partir desses eventos são: Carta Política da VI Festa da Semente da Paixão (Arara, Paraíba, 15 de outubro de 2015); Carta do I Seminário Estadual sobre Legislação de Sementes Crioulas (Aracaju, Sergipe, 30 de outubro de 2015); e Carta Política da XVI Feira Regional de Sementes e Agrobiodiversidade (Palmeira, Paraná, 7 de agosto de 2016).

Diversidade Biológica (CDB) por meio do Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura (TIRFAA)" (Brasil, 2013, p. 32-33).

As variedades melhoradas, por sua vez, são no geral desenvolvidas por entidades governamentais e, sendo de polinização aberta, são feitas para livre uso por agricultores(as) e produtores(as). Verifica-se grande acúmulo de material genético de sementes e mudas por parte das instituições públicas de pesquisa com possibilidade de disponibilização aos agricultores.[3]

As sementes orgânicas são aquelas que se enquadram no marco regulatório da produção orgânica no Brasil (Lei nº 10.831/2013 e normas afins), podendo ser sementes crioulas, variedades melhoradas ou sementes comerciais adaptadas ao plantio orgânico.

Assim, o princípio que une as ações e atividades ligadas a sementes no Planapo são os direitos dos(as) agricultores(as), povos e comunidades tradicionais ao livre uso da agrobiodiversidade, com autonomia e protagonismo (Brasil, 2013, p. 32-33).

É a trajetória desse desafio recente de institucionalizar as sementes crioulas, varietais e orgânicas e o reconhecimento de seus guardiões nas políticas públicas que se pretende apresentar, resumidamente, neste capítulo, partindo da experiência da Subcomissão Temática sobre Sementes da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (ST Sementes) da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo).

A elaboração deste texto apoiou-se na revisão de relatórios de reuniões organizadas pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), nas memórias das reuniões da ST Sementes, em documentos da Cnapo, na consulta à legislação e bibliografia afins, além da experiência pessoal do autor como participante do processo de construção da política.

Este capítulo, além desta introdução, apresenta um item no qual se discorre sobre as políticas públicas e sobre a legislação brasileira de sementes, com ênfase nas sementes crioulas, orgânicas e varietais. Vista a importância e os desdobramentos de pequenas exceções, num regime legal elaborado para as sementes comerciais, apresenta-se um breve recorrido do processo de debates na sociedade civil, no governo e, posteriormente, na Cnapo, que levou à definição do problema e à formulação de propostas para o tema das sementes no âmbito da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

3. A título de exemplo, o banco ativo de germoplasma da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) para arroz é formado por mais de 27 mil acessos, destes, 2.732 são variedades tradicionais; já no caso do feijão, são mais de 15.700 acessos, sendo 4.324 variedades tradicionais. Para mais informações, consultar: <https://goo.gl/LDYYqr>. Acesso em: 19 abr. 2017.

O detalhamento dessas propostas em iniciativas, bem como o processo de negociação do governo-sociedade civil, é discutido no item seguinte, que trata da definição de uma agenda de atuação da ST Sementes da Cnapo. Nesse tópico, a elaboração e implementação de alguns programas e políticas são brevemente analisados.

As iniciativas discutidas em maior detalhe são o Programa Sementes do Semiárido, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) Sementes, as sementes de interesse para a agricultura orgânica e a abertura dos bancos de germoplasma da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Finalmente, são apresentadas as considerações finais do texto, nas quais são destacados alguns avanços e desafios para a agenda das sementes crioulas, varietais e orgânicas para a agricultura familiar.

2 BASE LEGAL PARA AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO ÀS SEMENTES CRIOULAS, ORGÂNICAS E VARIETAIS

2.1 Avanços políticos e conceituais

Conforme ato que instituiu o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica,[4] o tema das sementes passou a constituir seu eixo "uso e conservação de recursos naturais", tendo como objetivo geral "promover, ampliar e consolidar processos de acesso, uso sustentável, gestão, manejo, recomposição e conservação dos recursos naturais e ecossistemas em geral" e como principal diretriz "promover a valorização da agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade e estímulo às experiências locais de uso, conservação e manejo dos recursos genéticos vegetais e animais" (Brasil, 2013). Este foi o importante reconhecimento oficial em relação às sementes crioulas, pois associou seu uso à promoção da agroecologia e da agricultura orgânica e aos sistemas produtivos da agricultura familiar, dos assentados da reforma agrária, dos povos indígenas e de povos e comunidades tradicionais.

Nas primeiras formulações do plano, a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo) havia localizado o tema num grupo de trabalho sobre "insumos e produtos", no qual as sementes seriam tratadas como um desses insumos.[5] O foco das ações governamentais realizadas até então estava mais voltado para a disponibilização de sementes orgânicas e a superação das restrições (ilegais, importante destacar) impostas por mantenedores[6] para acesso ao material genético básico que seria multiplicado por empreendimentos de organizações da agricultura familiar. Além disso, estavam contempladas medidas de fomento baseadas na distribuição de

4. Portaria Interministerial nº 54, de 12 de novembro de 2013.

5. Relatório de Reunião da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica, de 5 de dezembro de 2012.

6. Conforme definido pela Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003, chamada Lei de Sementes, em seu art. 2º, XXV, *mantenedor* é a "pessoa física ou jurídica que se responsabiliza por tornar disponível um estoque mínimo de material de propagação de uma cultivar inscrita no Registro Nacional de Cultivares – RNC, conservando suas características de identidade genética e pureza varietal".

variedades melhoradas. Instituições como Embrapa e as organizações estaduais de pesquisa agropecuária (Oepas) desenvolveriam variedades adaptadas ao cultivo orgânico e os órgãos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) as fariam chegar até os agricultores. Também se considerava a importância de ações de resgate e conservação de sementes crioulas, bem como o investimento em infraestrutura e suporte técnico e operacional para a manutenção e o funcionamento dos bancos de sementes (Bianchini e Medaets, 2013. p. 11).

No processo de diálogo e negociação que caracterizou o primeiro ciclo da política (2013-2015), a incidência realizada por organizações sociais ligadas à Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), baseada na sistematização e valorização de resultados práticos de experiências locais, permitiu situar o tema das sementes com maior destaque na agenda das ações e políticas para a agroecologia e a produção orgânica. Avanços como esse aconteceram não só no tema das sementes. Por essa razão, esse caráter de construção participativa do plano, a partir do diálogo entre governo e sociedade civil, foi justamente o aspecto considerado de maior acerto e destaque na implementação da Pnapo por parte dos diferentes setores envolvidos na política (Ipea, 2016, p. 19).

2.2 Avanços legais

A lei que estabelece o marco para produção e comercialização de sementes comerciais no Brasil havia definido legalmente as sementes crioulas (art. 2º, XVI, Lei nº 10.711/2003),[7] excluindo-as da obrigatoriedade do Registro Nacional de Cultivares – RNC (art. 11, § 6º) e isentando seus produtores de inscrição no Registro Nacional de Sementes e Mudas – Renasem (art. 8º, § 3º).

A mesma norma proibiu ainda a exclusão das variedades crioulas de programas públicos para a agricultura familiar (art. 48). Esse dispositivo permitiu, posteriormente, a formação de uma base legal mínima para o desenvolvimento das ações para fomento das sementes crioulas, orgânicas e varietais presentes no primeiro Planapo. Apesar disso, e em conflito com a própria lei de sementes, o decreto que a regulamentou (Decreto nº 5.153/2004) circunscreveu o uso desses materiais aos associados de "organizações constituídas exclusivamente por agricultores familiares, assentados da reforma agrária ou indígenas que multipliquem sementes ou mudas de cultivar local, tradicional ou crioula para distribuição aos seus associados" (art. 4º, § 3º).

7. "Cultivar local, tradicional ou crioula: variedade desenvolvida, adaptada ou produzida por agricultores familiares, assentados da reforma agrária ou indígenas, com características fenotípicas bem determinadas e reconhecidas pelas respectivas comunidades e que, a critério do Mapa, considerados também os descritores socioculturais e ambientais, não se caracterizem como substancialmente semelhantes às cultivares comerciais".

O decreto extrapolou os limites da lei, impondo restrições às organizações constituídas por agricultores que a lei não dispõe (Santilli, 2009, p. 156). Essa redação teve ainda o efeito de restringir as atividades apenas às sementes e mudas crioulas, enquanto a lei tratava de sementes e mudas em geral (§ 3º do art. 8º da Lei de Sementes e § 2º do art. 4º do decreto). Outra implicação foi limitar a dispensa de inscrição no Renasem apenas para a "distribuição" de sementes crioulas, enquanto o texto da lei se referia a "distribuição, troca ou comercialização" (§ 3º do art. 8º da Lei, e § 2º do art. 4º do decreto). Por fim, o decreto limitou a isenção de inscrição no Renasem apenas para organizações de agricultores familiares que multipliquem sementes ou mudas crioulas para distribuição "aos seus associados" (art. 4º, § 3º), ficando assim as organizações proibidas de comercializar ou distribuir sementes e mudas crioulas para agricultores que não façam parte de sua base social, ou mesmo para outras organizações de agricultores familiares (Londres, 2006, p. 29).

A existência de entraves legais às experiências com sementes locais havia sido levantada anteriormente por organizações e movimentos ligados à ANA, a qual promoveu estudo visando entender os impactos da legislação de sementes sobre as iniciativas de conservação e uso das sementes crioulas (Londres, 2006, p. 29). Esse processo e seus produtos subsidiaram, em 2006, os debates realizados no II Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), onde, referindo-se às limitações impostas pelo decreto da Lei de Sementes, as organizações participantes manifestaram ser "preciso lutar para reverter estes abusos" (ANA, 2007, p. 62).

Internamente, no governo, a limitação legal imposta à livre circulação dos materiais crioulos era sentida, sobretudo nas operações de compra e doação simultânea então realizadas pela Companhia Nacional de Abastecimento, do Ministério da Agricultura, (Conab) no âmbito do PAA nas diferentes regiões do país, fato que levou seus gestores a propor ao Grupo Gestor do PAA uma resolução que institucionalizasse a compra das sementes crioulas pelo programa.[8] O contato direto da Conab com diversas experiências de produção e conservação de sementes crioulas, somado ao diagnóstico realizado pela ANA, deixou evidente que a efetivação de novas ações nesse tema, agora reforçadas pela existência da Pnapo, dependeria da resolução desse entrave legal.

Esses gargalos foram eliminados por meio do decreto que instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012), que associou a dispensa do Renasem ao conjunto do público atendido

8. Aprovada a resolução, as primeiras aquisições de sementes crioulas pelo PAA foram realizadas em 2003 na região de atuação do Polo da Borborema, no agreste da Paraíba. Essa operação do PAA foi um marco para as sementes crioulas, permitindo que essa compra e distribuição fosse realizada integralmente com as variedades locais, envolvendo sete territórios, sessenta municípios, 53 organizações de base (sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais, associações e organizações) e quatorze organizações de assessoria (organizações não governamentais – ONGs, Comissão Pastoral da Terra – CPT e Central Única dos Trabalhadores – CUT da Paraíba) (Porto, 2016).

pela Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006), permitindo a multiplicação de sementes ou mudas para "distribuição, troca e comercialização entre si, ainda que situados em diferentes unidades da federação" (art. 12). Passou-se de "um cenário passível de criminalização [do uso de sementes crioulas] para um de reconhecimento e visibilidade" (ANA, 2012a).

Assim, como será visto a seguir, os aprendizados e a experiência prévia de uma ação governamental junto a organizações atuantes no tema das sementes (que por sua vez desembocou na publicação desses ajustes legislativos) foi decisiva para que, por meio do Planapo, o governo pudesse implementar e investir em ações como o Sementes do Semiárido, o Programa Ecoforte, o Programa Nacional de Sementes e Mudas da Agricultura Familiar, o acesso aos bancos de germoplasma da Embrapa e o próprio PAA Sementes.

3 A DEFINIÇÃO DE UMA AGENDA

3.1 Contribuições da sociedade civil

As organizações ligadas à ANA comprometeram-se com a construção da Pnapo após haverem acordado algumas premissas básicas para sua participação no processo. Dentre elas, destacam-se:

- [Que a] "Pnapo, em suas concepções, instrumentos, mecanismos de gestão e controle social, deve estar orientada para o fortalecimento de uma alternativa sustentável aos padrões atualmente dominantes na organização socioeconômica, técnica e ecológica do desenvolvimento rural brasileiro"; e que
- "A Pnapo deve ser um instrumento de desenvolvimento orientado para o reconhecimento e o respeito à diversidade dos contextos ecológicos e socioculturais que caracterizam os modos de vida da agricultura familiar camponesa e das populações e comunidades tradicionais" (ANA, 2012, p. 2).

Com base nessas premissas e no contexto da Pnapo, a ANA mobilizou um conjunto variado de organizações de todas as regiões do país para debater suas experiências à luz da interação com as políticas públicas.[9] Essa reflexão sobre os avanços e os desafios vivenciados por essas experiências permitiu a identificação de

9. Na ocasião, apresentaram suas experiências com sementes crioulas, orgânicas e varietais: Unaic – União das Associações Comunitárias do Interior de Canguçu (RS); Bionatur (RS); Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA (SC); AS-PTA (PR); Prefeitura de Tenente Portela (RS); ISA Instituto Socioambiental (SP); Associação SerrAcima (SP); Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas – CAA-NM (MG); Coopabacs – Cooperativa de Pequenos Produtores Agrícolas dos Bancos Comunitários de Sementes (AL); Sasop (BA); Articulação no Semiárido Paraibano (PB); ASA Brasil; Associação Floresta Protegida (PA).

princípios comuns que orientariam o debate sobre o tema no âmbito da Cnapo (quadro 1).

QUADRO 1
Princípios extraídos de experiências com sementes no Brasil

Princípio	Definição
Identidade	As regiões têm suas próprias sementes, que são ao mesmo tempo meio de produção e meio de identificação cultural. Os trabalhos com sementes favorecem o resgate das identidades de agricultor familiar, indígena e quilombola.
Autonomia	As experiências buscam garantir a autonomia no que diz respeito ao acesso às próprias sementes, mas também a outros insumos, sistemas financeiros etc. Autonomia é também o reconhecimento do agricultor como guardião e produtor de sementes.
Diversidade	Nossas experiências buscam manter e enriquecer a diversidade, o que se choca com a ideia "da boa semente" promovida por alguns programas de distribuição de sementes baseados na difusão de uma ou poucas variedades melhoradas. "Boa semente" é o conjunto da diversidade.
Resistência	*Resistência política* em defesa da agricultura familiar camponesa e indígena e a *resistência biológica* que as sementes locais apresentam frente a adversidades climáticas, solos pobres etc.
Cultura	As sementes carregam consigo uma cultura associada, implicando assim impossibilidade de que elas possam ser submetidas a regimes de propriedade intelectual.

Fonte: (ANA, 2012a).

Em fevereiro de 2013, o Grupo de Trabalho sobre Biodiversidade da ANA (GT Biodiversidade) organizou uma oficina[10] dando continuidade ao processo anterior de mobilização de experiências e, a partir delas, elaborou propostas e sugestões para o texto do Planapo que o governo havia distribuído (ANA, 2013a). Nesta mesma oficina, gestores ligados à Ciapo receberam e discutiram propostas apresentadas para o plano.

Dessas experiências, destacam-se alguns ensinamentos, como a capacidade acumulada pelas comunidades de gerir coletivamente sistemas locais de estocagem, melhoramento, multiplicação e intercâmbio de sementes. São materiais que em muitas condições demonstram superioridade em termos produtivos (Leite *et al*. 2011), maior adaptação a plantios consorciados (Araújo *et al*. 2011) e a práticas de manejo pouco ou nada dependentes de insumos externos (Silva *et al*. 2011). As experiências evidenciam que o não reconhecimento dessa capacidade por parte do Estado pode resultar em políticas assistencialistas baseadas na difusão de poucas variedades melhoradas (AS-PTA, 2012).

10. Essa oficina contou com apresentações das experiências de conservação e uso da agrobiodiversidade promovidas por Grupo de Intercâmbio em Agricultura Sustentável – Gias (MT), Movimento Camponês Popular – MCP (GO), Krahô e Embrapa (TO) e Associação Biodinâmica – ABD (SP e MG).

Outro ensinamento vindo do campo diz respeito ao papel das trocas de sementes. Para além de serem grandes eventos com caráter festivo e de celebração, as feiras e festas de sementes são espaços de intercâmbios de recursos genéticos e de seus conhecimentos associados. Essas trocas são, antes de tudo, uma forma de conservação desses materiais (conservação *in situ* ou *on farm*). Como parte constitutiva de sistemas agrícolas dinâmicos por natureza, as sementes não podem ser conservadas apenas de forma estática, isoladas de seu meio (Louette, 1999, p. 110). A conservação *ex situ* tem sua finalidade e importância comprovadas como forma de capturar e armazenar alelos e genótipos (Brush, 1999, p. 8) e deve ser melhor explorada como método complementar às variadas formas de conservação *in situ* ou *on farm*, que são adequadas à conservação dos demais componentes do agroecossistema que geram os recursos genéticos, mantendo-os em ambiente vivos e viáveis (idem).

As experiências ensinam também a respeito do papel das redes como forma consciente de organização social. A articulação em redes fortalece e amplia o campo de referências das experiências locais, permitindo que estas se inspirem mutuamente – inspirados na experiência anterior de feiras de sementes Kraô, as etnias Xerente, Paresí e Kayapó organizaram também suas próprias feiras (Londres *et al*. 2014, p. 31). Outro exemplo de relevo é a trajetória da Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), que mobiliza em todo o semiárido mais de 3 mil organizações da sociedade na implementação e gestão de seus programas de recursos hídricos e sementes.[11]

Contrariando autores que procuram desqualificar a agroecologia como abordagem para o desenvolvimento agrícola (Navarro, 2013), muitas organizações têm buscado parcerias com universidades, Oepas e Embrapa para a realização de ensaios e pesquisas no tema das sementes (Petersen *et al*. 2016). São projetos de pesquisa participativa que, segundo a Embrapa, se definem como "estratégia metodológica baseada no princípio de que os próprios agricultores são os que melhor conhecem suas demandas e, portanto, devem contribuir na definição da pauta de ações de pesquisa, desenvolvimento e inovação a eles dedicada" (Embrapa, 2006, p. 47-48).

Para além dos aspectos ambientais e culturais antes mencionados, estudos feitos no Brasil indicam que as sementes crioulas são economicamente mais eficientes e apresentam maior rentabilidade quando comparadas a sistemas convencionais que utilizam sementes melhoradas, híbridas ou transgênicas (Almeida, Petersen e Silva, 2009; Santos *et al*. 2016a; 2016b), com essa diferença ressaltando-se ainda mais em anos de seca (Capellesso *et al*. 2016). Esses dados são corroborados por pesquisa que comparou a rentabilidade e o custo energético de três sistemas diferentes de produção de milho (tradicional, híbrido convencional e transgênico) na Argentina, no Brasil e nos Estados Unidos (Rótolo, *et al*. 2015), concluindo que a

11. Para mais detalhes, ver: <https://goo.gl/dYYGUs>. Acesso em: 23 fev. 2017.

alegada maior rentabilidade econômica dos transgênicos não se confirma quando todos os custos de produção são considerados. Esses dados não deveriam causar surpresa considerando-se que as plantas geneticamente modificadas não foram desenhadas para aumentar o rendimento (Heinemann, 2009, p. 56-57; Ferment *et al*. 2015, p. 106-108).

Do ponto de vista exclusivo da produtividade, mesmo sabendo que o simples aumento da produção não é solução nem para o problema da fome nem para a obesidade ou a subnutrição, e ainda considerando as dificuldades de comparação entre sistemas tão diferenciados como os convencionais e os orgânicos, uma meta-análise estimou a produtividade dos primeiros sendo 19% maior, mas que essa diferença cai pela metade quando são considerados consórcios e rotação de culturas (Ponisio *et al*. 2014). Estes autores ressaltam que os valores encontrados devem ser interpretados considerando-se o investimento histórico feito em tecnologias da Revolução Verde e a histórica falta de investimento em sistemas orgânicos e diversificados. Ou seja, as evidências disponíveis suportam a defesa da agrobiodiversidade como enfoque tecnológico mais apropriado que os transgênicos para se assegurar a produção de alimentos em quantidade e qualidade suficientes (Jacobsen *et al*. 2013).

No que diz respeito às ações com sementes então previstas no Planapo, as organizações criticaram a inclusão das variedades crioulas no Registro Nacional de Cultivares, que, como visto anteriormente, é parte integrante de um sistema que lida com sementes de elevada homogeneidade e baixa variabilidade genética, além das restrições de uso impostas pelos direitos de propriedade. Os representantes de organizações ligadas à ANA entendem que a inclusão das sementes crioulas no RNC é, em si, uma contradição, pois o registro baseia-se no paradigma fixista (ou estático) da variedade, que prevê a manutenção de suas características genéticas (distinguibilidade, homogeneidade e estabilidade) (Jacobsen *et al*. 2013). A "forma mais perfeita da variedade", como postulado pelo paradigma fixista, ignora a evolução das variedades agrícolas no tempo e no espaço e os contextos socioculturais e ambientais em que elas se desenvolvem (Santilli, 2009, p. 134-135). As sementes crioulas, por sua vez, estão em permanente evolução e respondem ao manejo empregado pelos agricultores. Leis que visam impor a homogeneidade e estabilidade sobre a diversidade "não reconhecem a existência de complexos e diversificados sistemas locais de produção, distribuição, comercialização e intercâmbio de sementes, que abrangem extensas redes sociais, reguladas por normas locais" (idem, p. 137).

Não se criticava, portanto, a obrigatoriedade de testes de qualidade e viabilidade das sementes para que essas pudessem fazer parte de programas públicos – sobre este ponto havia acordo e inclusive era a prática incorporada à rotina das organizações

que operavam com a Conab compras de sementes crioulas via PAA –,[12] mas sim a contrariedade de entendimentos sobre a natureza das variedades crioulas e o choque com o fato de a legislação dispensar sua inscrição no RNC.

Além do RNC, uma segunda forma de registro aparecia no Planapo, o Cadastro Nacional de Sementes Crioulas, criado em 2007 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com o intuito de destravar as operações de crédito e seguro[13] para sementes crioulas que vinham acontecendo em algumas agências do Banco do Brasil a despeito do impedimento legal de se excluir as sementes crioulas em programas públicos (art. 48 da Lei de Sementes).

Muitas organizações haviam se manifestado contrárias ao cadastro, seja por temerem a apropriação privada dos recursos genéticos e dos conhecimentos a eles associados, seja porque o sistema apresentava falhas em seu funcionamento, ou simplesmente porque a Lei de Sementes isenta as sementes crioulas de registro e não faria sentido, portanto, o MDA exigi-lo. Mas, essa nunca foi uma posição consensual no âmbito da ANA, pois havia organizações que não compartilhavam dessas preocupações e entendiam que o crédito e a garantia de seguro necessitavam ser urgentemente destravados. Do contrário, a facilidade de acesso ao "pacote transgênico" avançaria em detrimento da área com sementes crioulas.[14]

O Planapo enviado pelo governo para apreciação incluía a criação de um programa nacional de sementes e mudas crioulas, mas as organizações tinham pouca informação para contribuir ou se posicionar a respeito. Entendia-se, de qualquer forma, que uma ação mais ampla de fomento à conservação das sementes seria necessária e que a comercialização de sementes por meio do PAA deveria ser uma de suas possibilidades, mas não a única. Sem negar a importância do comércio das sementes crioulas, as organizações priorizavam a lógica da conservação e viam o mercado como aspecto complementar, mas que ao mesmo tempo pudesse deixar de ser apenas um mercado informal.

12. Destaca-se que a inclusão do teste transgenia entre os critérios de verificação da qualidade das sementes (pureza, germinação e vigor) foi prática que a Conab incorporou a partir de experiências que as organizações estavam desenvolvendo para monitorar a contaminação por transgênicos, especialmente no caso do milho. Nesse sentido, destaca-se o trabalho da AS-PTA no Paraná que em 2007 começou a testar as sementes que eram trocadas entre os agricultores e levadas para as feiras (Bona e Jantara, 2010, p. 94). A metodologia dos testes de fita foi disseminada pelo estado do Paraná e levada a organizações de outras regiões do país e trabalhada com os agricultores em oficinas e nas próprias feiras de sementes (entre outros: Esplar (CE), 2008; MPA (RS), 2008; Encontro Ampliado da Rede Ecovida (RS), 2009; Festa Estadual da Semente da Paixão (PB), 2010; Fase-Gias (MT), 2011; Seminário sobre Agrobiodiversidade (RN), 2011, Feira de Sementes e Mudas (GO), 2012. Posteriormente, o teste foi incorporado no regulamento que criou a modalidade sementes do PAA e nos critérios do Programa Sementes do Semiárido, implementado em parceria com a ASA.

13. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e Seguro Especial da Agricultura Familiar (Seaf).

14. Buscando acessar as políticas públicas para a agricultura familiar como forma de aumentar a venda de sementes transgênicas para o setor, as empresas chegaram a argumentar a existência de um *apartheid tecnológico* no campo, segundo o qual os agricultores modernizados acessam tecnologias de ponta e os familiares, sementes de baixa produtividade. Ver a esse respeito reportagem de Bueno, S. Produtores de transgênicos miram agricultura familiar. *Valor Econômico*, 21 jan. 2013.

Havia no plano uma lacuna identificada pelas organizações no que diz respeito ao reconhecimento da contribuição dada pelos guardiões de sementes e pelos povos tradicionais na conservação das sementes, da agrobiodiversidade e do meio ambiente como um todo. Assim, pensava-se na criação de áreas de proteção da agrobiodiversidade e de áreas livres de transgênicos no entorno de parques nacionais.[15]

Para além dos desafios e das propostas para o fomento à conservação e uso de sementes de culturas anuais, as experiências da Rede de Sementes Agroecológicas Bionatur, cooperativa ligada ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e da Associação Biodinâmica (ABD) sempre trouxeram para o debate a complexidade do tema das sementes de hortaliças. Este é um mercado também controlado por poucas empresas. Há uma perda acelerada de materiais e se chamou atenção para o fato de não haver sementes de hortaliças crioulas nem orgânicas no mercado. Diante dessa situação, uma questão que se colocava era saber quanto tempo se leva se "acrioular" uma semente convencional comprada no mercado?

Tanto Bionatur quanto ABD levantavam as dificuldades de produzir sementes orgânicas de hortaliças para o mercado. Isso porque, além da certificação, seria necessário registrar os campos de produção no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), obter registro no RNC e, talvez o mais difícil, obter dos mantenedores material básico para produção de sementes.

As instituições estaduais de pesquisa conservam a maior parte das variedades de hortaliças, mas esses materiais correm o risco de desaparecer, seja pelas dificuldades orçamentárias enfrentadas pelas Oepas, seja porque muitos de seus curadores estão se aposentando e não há previsão de concursos para renovação de quadros. Frente a esse quadro, identificou-se a necessidade de realização de um mapeamento dessas instituições e dos materiais nelas armazenados.

A Rede de Sementes Orgânicas de São Paulo propôs a criação de uma lista nacional de sementes orgânicas disponíveis nos moldes de um catálogo feito na Europa.

Em novembro de 2013, outro seminário nacional foi convocado pela ANA, que então se debruçou sobre uma nova versão do Planapo (ANA, 2013b). Avaliou-se que as estratégias presentes se relacionavam com muitas das questões apontadas nas três sistematizações de experiências sobre sementes apoiadas pela ANA[16] (e que viriam a subsidiar o seminário sobre o tema em maio de 2014 no III ENA).

As principais estratégias do plano diretamente vinculadas ao tema das sementes apareciam reunidas no eixo *uso e conservação dos recursos naturais* e tinham

15. O Decreto nº 5.950/2006, que regulamenta o art. 57-A da Lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), determina que o poder Executivo estabelecerá os limites para plantio de organismos geneticamente modificados nas áreas que circundam as unidades de conservação, "até que seja fixada sua zona de amortecimento e aprovado o Plano de Manejo da unidade de conservação".

16. Disponível em: <https://goo.gl/ukju2V>.

como responsáveis um conjunto relevante de órgãos governamentais – MDA, MDS, MMA, Mapa, Embrapa, Conab e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

As iniciativas mais relevantes em termo de orçamento contemplavam: *i)* o mapeamento de organizações, instituições e redes envolvidas com a conservação de recursos genéticos da agrobiodiversidade; *ii)* o fortalecimento de redes da sociedade civil voltadas ao resgate, conservação, intercâmbio e uso da agrobiodiversidade; *iii)* o apoio a organizações produtivas para a implementação e qualificação das casas, dos bancos e dos guardiões de sementes e mudas; estruturação produtiva de bancos comunitários de sementes no semiárido; *iv)* a regulamentação do acesso pelos agricultores(as) organizados aos bancos de germoplasma da Embrapa; *v)* o apoio à conservação, uso e comercialização de sementes e mudas crioulas e varietais, adequadas à produção orgânica e de base agroecológica; e *vi)* o aprimoramento do PAA para compra e distribuição de sementes crioulas e varietais, e outros materiais propagativos de culturas alimentares.

Assim, embora no âmbito da sociedade civil o Planapo pudesse ser caracterizado como o somatório de ações que vinham sendo realizadas pelo governo e que entre elas deveria haver um maior alinhamento estratégico (Ipea, 2016, p. 17), o fato é que se estava diante de oportunidade ímpar para se alçar a agroecologia ao patamar de enfoque para as políticas da agricultura familiar e do desenvolvimento rural. A existência das partes foi, entretanto, condição determinante para se formar uma base concreta e um ponto de partida para a política.

Articular diferentes órgãos de governo e organizações da sociedade civil em torno a determinados temas e iniciativas, assim como implementar mecanismos participativos de monitoramento e controle social da política seria o grande desafio a ser assumido pela Cnapo. O plano deveria ser entendido como um instrumento de gestão intersetorial de políticas públicas, superando não só o isolamento entre órgãos de governo, mas também o isolamento que muitas vezes acontece dentro de um mesmo órgão.

No início de dezembro de 2013, foram instaladas cinco subcomissões temáticas da Cnapo, contemplando a proposta de que sementes tivessem um tratamento à parte e não fosse apenas um dos temas a ser tratado pela ST Insumos.

No seminário que antecedeu a instalação das STs, a ANA manifestou também a importância de a Cnapo interagir com conselhos que têm relação com a temática: Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), Comitê Gestor do PAA, Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Fórum de Agroecologia da Embrapa. Reforçou também a necessidade de priorizar ações de "apoio às redes

territoriais de conservação e uso da agrobiodiversidade" cuja implementação pudesse articular diferentes políticas (como Ater, pesquisa, PAA etc.).

Com o lema *Por que interessa à sociedade apoiar a agroecologia*, o III ENA, realizado em 2014, teve na sua programação um seminário intitulado Sementes e Agrobiodiversidade. Nele, agricultores, técnicos e gestores públicos debateram experiências de conservação e uso de sementes à luz da Pnapo, considerando o desafio imposto pelo avanço territorial das monoculturas, bem como a erosão genética causada pela disseminação de sementes híbridas e pela contaminação por transgênicos.[17] Para ganhar escala, os participantes concluíram que as experiências de produção e uso de sementes crioulas devem contar com capacitação, infraestrutura e apoio a intercâmbios, feiras e redes.

As propostas elaboradas integraram a carta política do III ENA, entre elas:

> É urgente que os governos federal, estaduais e municipais reconheçam, valorizem, disseminem e fortaleçam as dinâmicas comunitárias e regionais de conservação da agrobiodiversidade, incluindo as ações de resgate, guarda, avaliação, multiplicação, intercâmbio, comercialização e uso de sementes crioulas (p. 10).
>
> Programas e políticas públicas não devem promover a distribuição em larga escala de poucas variedades de sementes comerciais entre agricultores familiares e comunidades tradicionais. Devem valorizar especialmente a diversidade de espécies e variedades crioulas importantes para a segurança alimentar e nutricional, bem como o papel e o trabalho das guardiãs e guardiões de sementes (p. 10).
>
> Dinheiro público não deve ser usado para compra de sementes transgênicas. Zonas livres de transgênicos devem ser criadas como estratégia para a conservação de recursos genéticos locais, especialmente nas áreas indígenas e quilombolas e em regiões de forte presença da agricultura familiar e de outras comunidades tradicionais (p. 11).
>
> Os bancos de germoplasma públicos devem ser colocados a serviço dos agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais, e o acesso aos materiais conservados *ex situ* deve ser democratizado (ANA, 2014, p. 11).

Esse continuado processo de identificação e sistematização de experiências, intercâmbios e debates permitiu a elaboração de propostas e identificação de desafios "desde baixo", que então, no contexto da Pnapo, deveriam ser compatibilizados com a agenda do governo, suas prioridades e um conjunto de ações em andamento.

17. Foram apresentadas as experiências da ABD em Minas Gerais com produção e comercialização de sementes orgânicas de hortaliças, da Rede de Agrobiodiversidade do Semiárido Mineiro (CAA-Norte de Minas), e das Sementes Krahô na conservação de recursos genéticos, promovida pela Kapéy, Rede Ipantuw e Embrapa. Na ocasião, ainda foram lançadas as seguintes publicações: *Agrobiodivesidade: uso e gestão compartilhada no semiárido mineiro* (CAA-NM, 2014), o vídeo *Sementes de Geração: uso e gestão compartilhada da agrobiodiversidade nos sertões de Minas Gerais*. Disponível em: <https://youtu.be/WFsl6UMApsQ> e a Revista Agriculturas v. 11, n. 1, Sementes da diversidade: a identidade e o futuro da agricultura familiar. Disponível em: <https://goo.gl/tXpGAt>. Além dos três cadernos da ANA citados anteriormente.

3.2 Contribuições do governo

Em maio de 2012, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) encarregado de elaborar o Planapo apresentou a proposta que havia sido debatida com a ANA, com as Comissões Estaduais de Produção Orgânica (CPOrg) e posteriormente com a Câmara Temática de Agricultura Orgânica (CTAO), com a Comissão Nacional de Produção Orgânica (CNPOrg) e com o Consea.

Nessa versão do plano, ações voltadas para as sementes estavam distribuídas em alguns de seus eixos estruturantes. No eixo *produção* havia a previsão de compras governamentais de sementes crioulas e orgânicas em assentamentos rurais. No eixo *conhecimento, pesquisa e inovação*, a proposta era lançar chamadas públicas de assistência técnica para a produção de sementes crioulas e orgânicas em assentamentos rurais. E no eixo *uso e conservação dos recursos naturais*, propunha-se ampliar o número de casas e bancos comunitários de sementes e sistematizar experiências dos agricultores/as familiares "melhoristas".

Essa proposta passou por novos ajustes de forma e conteúdo e em março de 2013 estava mais clara e consolidada a ideia de estruturar as ações com sementes em torno a três eixos complementares (crioulas, varietais e orgânicas). As iniciativas reunidas em cada um desses eixos visavam, respectivamente, fomentar redes territoriais, garantir aos agricultores familiares a oferta diversificada de sementes varietais localmente adaptadas e incentivar a disponibilização de sementes crioulas e varietais produzidas em sistemas orgânicos para produtores e instituições. "O princípio de fundo que une esses três eixos é o dos direitos dos agricultores, povos e comunidades tradicionais ao livre uso da agrobiodiversidade, com autonomia e protagonismo".[18]

Na versão do plano submetida em meados de 2013 à avaliação dos ministros integrantes da Ciapo, a maior parte das iniciativas relacionadas a sementes estava agregada na meta 9: *Ampliar processos para a produção, manejo, conservação, aquisição e distribuição de recursos genéticos de interesse da Agroecologia e da produção orgânica*. Além disso, outras metas dispunham de iniciativas com sementes direcionadas às mulheres agricultoras.

Somando um total de dezenove iniciativas, essas ações contemplavam as principais questões e propostas apresentadas pela ANA e ainda mantinham ações que alguns ministérios vinham executando. A forma como os três eixos das ações sobre sementes estão apresentados no plano assinado pelos ministros da Ciapo evidencia o resultado positivo do investimento feito no processo de diálogo e como, de forma inovadora, as experiências locais da sociedade civil lograram influenciar

18. Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo: Proposta elaborada por membros da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica – Ciapo e da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Cnapo, para avaliação e aprovação pelos ministros das pastas que compõem a Ciapo. Versão de 01 de junho de 2013, p.13.

ações governamentais (Planapo, p. 20-21). Restava então o desafio de colocar em prática essas ações e criar, no âmbito da Cnapo, um espaço misto de governança onde elas pudessem ser permanentemente acompanhadas, avaliadas e aperfeiçoadas.

3.3 A dinâmica inicial da Cnapo e de suas STs

"A Cnapo começou tri bem", nas palavras do secretário executivo da Comissão de Agroecologia e Produção Orgânica,[19]

> porque, depois de meses, até anos de debates dentro do governo federal, na sociedade e movimentos sociais, e no diálogo entre ambos, formou-se a Comissão de Agroecologia e Produção Orgânica, constituída por 14 representações governamentais e 14 representações da sociedade civil, coordenada pela Secretaria Geral da Presidência da República. A tarefa é, junto com a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica, formada por 10 ministérios e sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, formular, implementar e monitorar o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo).

Nessa mesma reunião, o ministro do desenvolvimento agrário, Pepe Vargas, destacou a importância da construção de espaços de diálogo entre governo e sociedade, citando o exemplo do Consea, que está intimamente relacionado com o debate a ser feito na comissão da política de agroecologia. Para o ministro, a criação da Cnapo significa constituir um espaço formal para discussão, apoio e fomento à temática. Com esse passo, o governo reconhece a importância de se avançar e ganhar escala, apesar de existirem iniciativas tanto da sociedade civil quanto das políticas públicas na área.[20]

Da reunião de instalação da Cnapo, encaminhou-se que seriam formadas subcomissões temáticas, uma para cada eixo do Planapo. A ANA avaliou, contudo, que, embora os temas da sociobiodiversidade e da agrobiodiversidade estejam relacionados entre si, seria oportuno cada um deles ser acompanhado por uma ST específica, dado que as iniciativas para cada um desses campos são distintas, assim como as experiências mobilizadoras. Em dezembro de 2013, foi instalada a ST Sementes com a participação de representantes de organizações sociais e do governo.

3.4 A agenda da ST Sementes

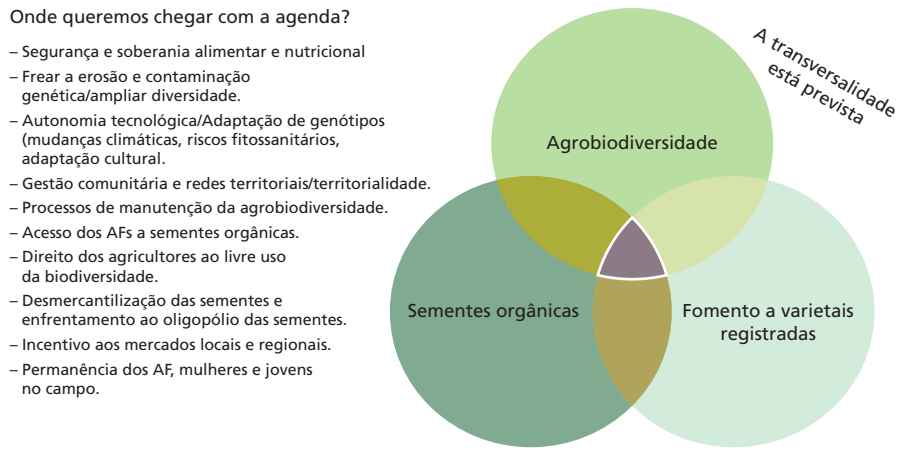
Com um grupo constituído, a ST definiu sua pauta, assim como sua dinâmica de organização. A coordenação ficou dividida entre o representante da AS-PTA na Cnapo e uma gestora do MDS. A cada reunião definia-se um participante para tomar nota dos principais pontos discutidos e dos encaminhamentos para poste-

19. *A Cnapo começou tri bem*. Artigo do assessor especial da Secretaria Geral da Presidência da República, Selvino Heck, distribuído por *e-mail* em 23 de novembro de 2012.

20. Relatório da Reunião de Instalação da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Pnapo. Secretaria Geral da Presidência da República, nov. 2012.

rior elaboração de memória e informe em plenário. A agenda de trabalho da ST foi montada com base no plano (figura 1) e nos ajustes a serem feitos sobre ele e, também, por meio dos informes das ações formuladas ou desenvolvidas por MDS, MDA, Mapa, Embrapa e Conab.

FIGURA 1
Os três pilares das ações sobre sementes na Pnapo



Fonte: Apresentação Planapo: fase final de elaboração, 22 e 23 de março de 2013.
Elaborado por Ciapo.

3.4.1 Sementes do semiárido

Com base nas experiências bem-sucedidas de implementação dos programas 1 Milhão de Cisternas (P1MC) e 1 Terra e Duas Águas (P1 + 2) em parceria com a ASA, o MDS foi demandado a criar um terceiro programa vinculado e complementar a esses, que contaria também com o apoio do BNDES. Este novo programa estaria voltado para a estruturação, a aquisição de equipamentos e, quando necessário, a construção ou reforma de casas e bancos comunitários de sementes em toda a região do semiárido. Assim como nos programas de água, a mobilização e formação dos agricultores seria o fio condutor da ação e elemento garantidor de sua sustentabilidade.

O programa foi executado entre 2015 e 2016 e foi bem-sucedido em seus objetivos. Ele mobilizou 12.800 agricultoras e agricultores e estruturou 640 casas e bancos de sementes comunitários com material genético e equipamentos (estantes, balanças, peneiras, lonas para secagem das sementes, recipientes para armazenamento e *kit* para teste de contaminação por transgênicos). Ao longo do processo foram identificadas mais de setecentas variedades de feijão, quatrocentas de milho, trezentas de mandioca e macaxeira, dentre outras espécies cultivadas e

conservadas pelos beneficiários. O levantamento indicou que 67% das sementes cultivadas pelos agricultores e agricultoras são herança familiar ou têm origem na própria comunidade.[21]

Assim como muitas outras iniciativas que existiriam mesmo sem a Pnapo, é importante destacar que desde a instalação da ST as representações tanto da ASA como do MDS sempre pautaram o programa nas reuniões, fosse para informar acerca da sua concepção, fosse, já numa fase posterior, para informar acerca de sua implementação. Dessa forma, foi-se pouco a pouco consolidando na prática a ideia da ST como espaço de concertação sobre políticas públicas para sementes na esfera nacional.

3.4.2 PAA Sementes

O Planapo tinha entre suas metas "aprimorar mecanismo para a compra e distribuição de sementes crioulas e varietais (...) pelo PAA, fazendo com que o valor destas aquisições atinja 5% dos recursos aplicados anualmente, até 2015". É uma ação que envolve MDA, MDS e Conab e passou também a ser discutida pela ST. A retomada das aquisições de sementes pelo PAA dependia da publicação de resolução específica regulamentando a modalidade aquisição de sementes no âmbito do PAA. Essa resolução deveria ser assinada pelo Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, que, por sua vez, tem sua instância própria de participação e controle social, o Comitê Consultivo do Grupo Gestor do PAA (CCGG-PAA).

As organizações representadas na ST tinham uma série de propostas para a compra de sementes via PAA, mas tinham também, em função de suas distintas experiências de campo, entendimentos nem sempre convergentes sobre a finalidade do programa. Basicamente, essas propostas divergiam no que diz respeito ao balanço entre quantidade e diversidade de variedades a ser apoiada pelo programa e sobre a necessidade ou não de uso local dessas sementes. Outro debate era sobre a rápida publicação da norma para reativação das aquisições, ainda que com falhas e lacunas que poderiam ser ajustadas posteriormente, ou um debate mais aprofundado que pudesse desde logo sanar esses pontos e as demandas diferenciadas antes apontadas. De qualquer forma, a palavra final seria dada pelo grupo gestor (GG).

Os gestores presentes tanto na ST como no GG sempre se esforçaram para fazer a ponte entre as discussões, levando propostas e trazendo informações sobre conteúdos e prazos negociados no GG. Apesar da disposição e abertura para a tarefa, muitas vezes esses gestores se queixavam da baixa eficiência do processo dada sua baixa institucionalidade. As propostas da ST (por exemplo sobre precificação das sementes crioulas e habilitação de laboratórios para testes das sementes) deveriam chegar no GG na forma de um documento da Cnapo e não de uma memória de

21. Comunicação pessoal do autor com a ASA em 22 de novembro de 2016.

reunião da ST ou de relato oral. Algumas das propostas tiradas da ST acabaram se perdendo em reuniões plenárias da Cnapo ou encaminhadas intempestivamente. A dificuldade foi assumida pela ST como desafio para melhorar sua dinâmica de funcionamento e o fluxo de informação STs – plenária da Cnapo – Ciapo.[22]

Publicada em 2 de setembro de 2014, a Resolução nº 86 regulamentou a modalidade aquisição de sementes no âmbito PAA e introduziu uma série de mudanças em relação à forma como as sementes crioulas haviam sido apoiadas desde 2003 pelo programa. Avanços e retrocessos foram identificados na leitura das organizações da ST.

A desvinculação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) foi bem recebida, pois não impediria um mesmo agricultor de vender sementes para o PAA e ao mesmo tempo participar de outra de suas modalidades. Também foram mudanças positivamente avaliadas a elevação do teto para operações com sementes, que passou a ser o valor mais alto entre as diferentes modalidades do PAA, e a necessidade de teste para confirmar a natureza não transgênica das sementes apoiadas pelo programa.

Os gestores que assumiram o PAA na Conab após a Operação Agrofantasma[23] foram, pouco a pouco, alterando a concepção do programa. Quando questionados, dentro ou fora da ST ou da Cnapo, justificavam a necessidade de mudanças em função das crescentes cobranças oriundas de órgãos de controle como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). O programa, que talvez tenha sido o que mais apoiou a agroecologia desde 2013, foi sendo moldado para contemplar demandas de órgãos do governo, que podem estar mais ou menos conectadas às demandas das experiências locais com sementes. Esse câmbio de orientação foi duramente criticado pela ASA:[24]

> o PAA sementes exclui do processo justamente as entidades que estão realizando o trabalho na ponta e melhor podem avaliar as relações de oferta e demanda de diferentes materiais genéticos em função de suas redes e demais espaços de articulação. O programa corre, assim, o risco de assumir um caráter distributivista, em vez de impulsionar ações de gestão da agrobiodiversidade protagonizadas pelas organizações da agricultura familiar.

22. Uma solução proposta pelo MDS para aprimorar o diálogo ST Sementes – CCGG PAA foi incluir na composição do comitê dos representantes da Cnapo, um de governo e um da sociedade civil. Essas nomeações saíram no DOU nº 156, de 17 de agosto de 2015 (p. 60), por meio da Portaria nº 18 Sesan/MDS, de 13 de agosto de 2015.

23. Uma ação da Polícia Federal batizada de Agrofantasma foi deflagrada em 24 de setembro de 2013 com o declarado "objetivo de combater um grande esquema de desvio de recursos públicos, oriundos de um dos programas do "Fome Zero", do governo federal, denominado Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), da ação de Compra Direta da Agricultura Familiar com Doação Simultânea –, repassados pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) a associações e cooperativas rurais" (Serviço de Comunicação Social da Polícia Federal no Estado do Paraná, 2013). Até o período em que este capítulo foi escrito (2017), a investigação não havia sido concluída nem se encontrava no noticiário informações comprovando desvios realizados pelo "grande esquema" nem mesmo os valores supostamente subtraídos. Os agricultores e agentes públicos acusados foram inocentados.

24. Reflexões da Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA) sobre as recentes decisões em relação ao PAA Sementes (Recife, 12 set. 2014). Texto distribuído por *e-mail* em 16 de setembro de 2014.

Num entendimento não consensual, avaliou-se na ST serem problemas da nova modalidade: a exigência de DAP jurídica para entidades fornecedoras de sementes; a necessidade de chamada pública para operações acima de R$ 500 mil; exigência de DAP para os agricultores beneficiados com sementes; inscrição das sementes no cadastro do MDA[25] e, principalmente, o fato de que organizações dos agricultores não mais poderiam ser demandadoras diretas de sementes. A identificação de oferta e demanda de sementes e a proposição de projetos, que antes ajudaram a fortalecer as entidades dos agricultores e suas organizações de apoio (Porto, 2016), foram então estatizadas e passaram a ser realizadas apenas por: MDA e suas delegacias federais; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e suas superintendências regionais; Fundação Nacional do Índio (Funai); Fundação Cultural Palmares (FCP); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); estados, inclusive por meio de suas secretarias estaduais de agricultura ou afins e suas entidades públicas de assistência técnica e extensão rural.[26]

O novo PAA Sementes passou a funcionar mesmo antes de ter conseguido padronizar uma metodologia de precificação das sementes crioulas. Também ficou pendente uma solução para a restrição imposta pela própria Normativa nº 86, que passou a exigir testes de pureza, germinação e vigor das sementes obtidos em laboratórios oficiais de análise de sementes,[27] que são apenas seis para todo o país,[28] impondo óbvias restrições em termos de custos e logística.[29] A exigência de cadastro das variedades transacionadas pelo PAA no sistema do MDA, além das questões apontadas anteriormente, não vigorou na prática.[30]

Embora não necessariamente concordando tratar-se de retrocessos no programa, os gestores do PAA avaliam que há sim ajustes a serem feitos na regulamentação do PAA Sementes e que a ST é o espaço onde propostas deverão ser debatidas e daí levadas ao GG.

Um desses ajustes necessários foi sentido por esses gestores apenas seis meses após publicadas as regras para a nova modalidade e apresentados seus mecanismos

25. Algumas organizações participantes da ST entendiam que o cadastro deveria ser obrigatório apenas para fins de seguro agrícola, nos casos em que o agricultor contrata com o Pronaf, sendo dispensado nas demais situações.

26. Artigo 5º da Resolução nº 86 do GG do PAA, de 2 de setembro de 2014, que regulamenta a modalidade aquisição de sementes no âmbito do PAA. Disponível em: <https://goo.gl/5IMxK3>. Acesso em: 10 abr. 2017.

27. Ver item 6 (b) do Comunicado Conab/MOC nº 001, de 15 de janeiro de 2015.

28. Para mais detalhes, ver dados do Mapa disponíveis em: <https://goo.gl/jak0O4>. Acesso em: 1º abr. 2017.

29. A lista dos demais laboratórios de análise de sementes e mudas credenciados no Renasem é bem mais ampla e chega a 185 unidades (ver em: <https://goo.gl/7iliLv>), mas estes seguem as regras para sementes certificadas. Uma solução seria voltar a aceitar laudos emitidos por universidades e centros de pesquisa.

30. Houve chamadas públicas para compra de sementes lançadas após regulamentação da nova modalidade que se referiam apenas a "milho crioulo/amarelo" e associavam a esta denominação genérica a classificação C1, C2, S1 ou S2, aplicável apenas para sementes incluídas no Renasem. Outras demandavam sementes crioulas não cadastradas no MDA. Disponível em: <https://goo.gl/ltFvQS>. Ver exemplos em: <https://goo.gl/p7BX3d>.

de funcionamento (MOC 86).[31] O programa, que foi criado para apoiar as iniciativas locais de conservação da agrobiodiversidade e os guardiões, converteu-se em pouco tempo numa forma de os governos estaduais manterem suas políticas de distribuição de sementes, poupando seu orçamento e acessando recursos federais.[32] Se for mantido esse procedimento, poucos projetos estaduais poderão comprometer todo o orçamento disponível para a ação. A Conab anunciou que estudaria a adoção de critérios para seleção dos projetos apresentados.[33]

3.4.3 Variedades de interesse para a agricultura orgânica

Implicado na complexa regulamentação da produção orgânica no Brasil, o Ministério da Agricultura sempre esteve atento e desafiado a garantir a oferta de sementes adequadas à produção orgânica, conforme demanda a legislação específica.[34] As experiências de produção comercial de sementes orgânicas da Bionatur e da ABD revelaram dificuldades de ordens variadas para destravar no país a produção destas sementes. Algumas delas de ordem legal, como as questões relativas ao Renasem e ao RNC vistas anteriormente, e outras de acesso a material genético básico de qualidade e adaptado (ou adaptável) à produção orgânica.

Em ação coincidente com demandas levantadas pelo GT Biodiversidade da ANA (ANA, 2013a), o Mapa realizou dois mapeamentos de variedades de interesse para a produção orgânica. Um deles verificou nas coleções das Oepas a disponibilidade desses materiais, tendo como prioridade as variedades de hortaliças. O outro mapeamento levado a cabo percorreu experiências relevantes de conservação e uso de sementes crioulas nos diferentes biomas do país. Buscou-se, assim, identificar as oportunidades de se trabalhar com materiais conservados *ex situ* e *in situ/on farm*. O Mapa também publicou cartilhas sobre produção de sementes, considerando espécies de hortaliças, de adubos verdes e de culturas anuais.

3.4.4 Abertura dos bancos de germoplasma da Embrapa

A experiência de resgate de uma variedade de milho nas coleções da Embrapa pelos Krahô foi de grande valia para pautar no Planapo iniciativas combinando medidas *on farm* e *ex situ* de conservação de recursos genéticos. O compromisso assumido pela Embrapa de "regular um procedimento para acesso pelos agricultores organizados aos bancos de germoplasma de trabalho nas diferentes unidades da Embrapa" fortaleceu a participação de técnicos e pesquisadores de seus quadros

31. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conabweb/moc.php>. Acesso em: 28 fev. 2017.

32. Manobra semelhante foi flagrada no Programa Mais Médicos, onde prefeituras recebem os médicos do programa, pagos com dinheiro federal, e se livram da despesa com o salário dos médicos regulares quando substituem esses profissionais (prefeituras usam Mais Médicos para cortar gastos, diz levantamento. Jornal Nacional, matéria exibida em 4 mar. 2017. Disponível em: <https://glo.bo/2morrqd>.

33. Conforme relatório da reunião da ST Sementes de 16 de março de 2015.

34. "As sementes e mudas deverão ser oriundas de sistemas orgânicos". Art. 100, Instrução Normativa 17/2014/Mapa.

na Cnapo como um todo e na ST Sementes em especial. A ST beneficiou-se também da experiência acumulada pela parceria do CAA-NM com pesquisadores da Embrapa Cenargen que tinha como objetivo facilitar o depósito de materiais dos agricultores nos bancos de germoplasma da empresa para que aí ficassem sob a guarda de seus técnicos e pudessem ser futuramente recuperadas por seus guardiões e reintroduzidas em seus sistemas produtivos. O desafio para implementar a medida repousava justamente na definição da modalidade de depósito/acesso e os termos do contrato a ser firmado entre as partes.

Antes de entrar nos aspectos mais operacionais da iniciativa, os setores do Cenargen comprometidos com a Pnapo buscaram divulgar a política e seus objetivos para o conjunto dos curadores da empresa, sensibilizando-os para o tema e para as novas perspectivas que a medida poderia trazer para seus trabalhos e para uso dos materiais. Os curadores foram mobilizados e também puderam aportar suas demandas e limitações para aderir a um procedimento comum para recebimento e/ou cessão de materiais para os agricultores (a principal preocupação dizia respeito ao trabalho adicional que isso poderia representar, principalmente, nos casos de coleções mantidas a campo e nos procedimentos de renovação, também a campo, dos acessos).[35]

Ainda nesse processo de sensibilização e internalização da Política na Embrapa, a ST visitou as instalações e a chefia do Cenargen. A Embrapa Cenargen realizou oficina com curadores de diferentes coleções, membros da ST e representantes da Ciapo. Numa atividade de maior alcance, organizou *workshop* de curadores no III Congresso Brasileiro de Recursos Genéticos com debates sobre a Pnapo, sobre a abertura de bancos de germoplasma e as experiências de conservação de recursos genéticos apoiadas por organizações da sociedade civil.[36]

A despeito do respaldo técnico e apoio político conquistado dentro e fora da Cnapo, a definição dos termos contratuais para o acesso aos bancos esbarrou na burocracia interna da empresa. Alegava-se conflito com compromissos anteriores assumidos pelo país no âmbito do Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura (TIRFAA) da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, sigla em inglês Food and Agriculture Organization) e, internamente, no Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), em função do conhecimento associado ao recurso genético.

O Brasil detém umas das quatro mais importantes coleções de recursos fitogenéticos de todo o mundo. Nem todo esse vasto acervo está ainda devidamente descrito e catalogado, mas trata-se, sem dúvida, de fonte da maior relevância para

35. Nota técnica sobre aspectos técnicos e práticos para a regulamentação de abertura dos bancos de germoplasma. Elaborada por Marília Burle, em 15 de agosto de 2014. Supervisão de Curadorias de Germoplasma da Embrapa.
36. Idem anterior.

programas de melhoramento genético. Parte significativa das coleções de várias culturas conservadas pela Embrapa é oriunda de expedições a campo e de coleta de materiais em comunidades rurais e tradicionais realizadas nas diferentes regiões do país.

Tendo isso em vista e considerando os compromissos assumidos pelo Brasil no que diz respeito à realização dos direitos dos agricultores à agrobiodiversidade,[37] as organizações da Cnapo entendem que esses materiais devem ser restituídos às comunidades a partir de procedimentos específicos articulados entre pesquisadores e organizações sociais e da agricultura familiar. A face complementar dessa medida, também demandada pelas entidades, é que a estrutura e o conhecimento das instituições públicas sobre armazenamento por longos períodos sejam colocados à disposição dos agricultores familiares para que amostras de seus materiais possam ser armazenadas em segurança e resgatadas em casos de necessidade, seja por perda de materiais por seca ou por contaminação por transgênicos, por exemplo.

Após um longo imbróglio jurídico, a iniciativa foi incorporada entre as diretrizes da Embrapa e para o Planapo II (2016-2018) a meta é concretizar alguns contratos e dar início aos primeiros casos de depósito/acesso já no escopo da Pnapo. Uma vez em curso, a medida permitirá ampliar o leque das práticas sociais de conservação da agrobiodiversidade até então trabalhadas pelas organizações do campo (Fernandes, 2007) tendo em vista a realização dos direitos dos agricultores em relação a esses recursos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica é uma conquista celebrada pelas organizações ligadas à agroecologia e ao movimento da agricultura orgânica. Seu sistema paritário de governança é um canal institucional permanente de diálogo entre o Estado e as organizações da sociedade civil em torno da negociação política para o desenvolvimento rural (ANA, 2014).

O processo aqui relatado também indica que a participação social melhora as políticas públicas, pois permite que estas recebam contribuições diretas de experiências que têm buscado implementar transformações sociais e tecnológicas. Nesse sentido, o processo de consultas regionais e seminários de concertação apoiados pelo Ministério do Meio Ambiente foi decisivo para garantir o aspecto participativo da construção do Planapo. Do ponto de vista da dinâmica das STs, a participação de convidados permanentes a enriquece e, para tanto, é importante que os órgãos da Ciapo sigam empenhados em viabilizar essas participações.

37. Art. 9º - Direitos dos Agricultores - Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, promulgado no Brasil em junho de 2008 por meio do Decreto nº 6.476.

A intersetorialidade é característica indispensável da Pnapo. Sua gestão compartilhada é proposta desafiadora, mas que permite a criação de políticas inovadoras e integradas. A Cnapo e suas STs, para além de favorecerem a articulação governo – sociedade civil, representam espaço que favorece a intersetorialidade. Nesse sentido, o processo de implementação da Pnapo ressalta a importância da Secretaria Geral da Presidência da República em atuar na mediação Cnapo-Ciapo e no esforço permanente de transversalizar a perspectiva agroecológica nas políticas públicas para a agricultura familiar e para o desenvolvimento rural.

Para além da "letra fria da lei", a efetiva interiorização da política nos diferentes órgãos de governo bem como seu desdobramento em políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica depende do compromisso político dos gestores e da capacidade técnica dos quadros profissionais das instituições. Assim, a Ciapo e seus órgãos integrantes devem estimular e garantir plenas condições de trabalho para seus quadros e devem buscar articulações com os demais entes da Federação. Estes, por sua vez, devem manter diálogo permanente com as organizações sociais e redes de suas respectivas regiões.

O acesso a sementes crioulas, orgânicas e agroecológicas é condição determinante para a transição agroecológica e o pleno exercício dos agricultores familiares, povos indígenas e povos de comunidades tradicionais ao livre uso da biodiversidade. Nas últimas décadas, a sociedade civil, em muitos casos em parceria com pesquisadores comprometidos, vem desenvolvendo experiências exitosas no campo das sementes. O caso brasileiro representa uma abordagem de gestão da agrobiodiversidade e da realização dos direitos dos agricultores construída de baixo para cima e que inova em relação ao paradigma da propriedade intelectual (Peschard, 2017). A proposta metodológica da ANA (de identificar, valorizar e sistematizar experiências) logrou trazer para o debate as contribuições, demandas e desafios de experiências relevantes das diferentes regiões do país de organizações que há tempos vêm se dedicando ao tema das sementes crioulas, varietais e orgânicas. Assim, a Pnapo, que contribuiu para esse processo, deve seguir aberta para a incorporação de novas propostas.

Nas iniciativas do Planapo voltadas para as sementes, maior atenção deve ser dada ao tema das hortaliças e sua relação com a segurança alimentar e nutricional. E, para além das sementes, existe uma lacuna no plano no que diz respeito a iniciativas de fomento ao manejo de raças de animais adaptadas à produção orgânica e ao fomento às espécies frutíferas e florestais. São temas que devem receber maior atenção, tanto em termos de identificação e sistematização de experiências, como em sua tradução em iniciativas.

Apesar dos avanços obtidos, as atuais e futuras iniciativas do Planapo no tema das sementes podem resultar inócuas caso não seja colocado limite à expansão

descontrolada das sementes transgênicas no Brasil. Além disso, essas conquistas recentes estão ameaçadas por um conjunto de fatores de natureza político-jurídica.

Tramitam no Congresso Nacional potenciais ameaças aos direitos dos agricultores à agrobiodiversidade e à soberania alimentar (Direitos..., 2010), como a proposta de alteração da Lei de Cultivares (ISA, 2007; ISA, 2008), os projetos de lei que propõem a liberação de sementes *terminator*[38] (Branford, 2015), as medidas que visam acabar com a rotulagem de alimentos transgênicos (Idec, 2017), e a proposta de um novo regime legal para os agrotóxicos (Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e pela Vida, 2017). Os deputados federais da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), uma das maiores e mais organizadas bancadas da Câmara dos Deputados, com mais de duzentos integrantes, ligados a vinte partidos políticos (Medeiros e Fonseca, 2016), respondem pela grande maioria dessas iniciativas, as quais podem levar a retrocessos nas conquistas obtidas no âmbito da Pnapo.

As exceções legais, na verdade brechas no sistema proprietário vigente no Brasil, no contexto do processo de construção social da agroecologia e da produção orgânica, hoje acolhem as sementes crioulas, varietais e orgânicas para a agricultura familiar na política pública, materializando a visão de Juliana Santilli, segundo a qual:

> as leis de sementes devem deixar fora de seu escopo os sistemas locais, que não podem ser obrigados a se enquadrar em normas tão distantes de sua realidade econômica e sociocultural. Só assim as leis de sementes [e mudas e cultivares] estarão contribuindo para a diversificação dos sistemas de sementes, tão fundamental para uma agricultura heterogênea e para a conservação da diversidade agrícola (Santilli, 2009, p. 140).

A instabilidade política do Brasil de hoje e os reflexos que ela tem provocado sobre suas instituições colocam em questão a sustentabilidade da Pnapo e dos avanços no tema das sementes aqui relatados. Os esforços necessários para se desmanchar esse processo são incomparavelmente menores do que aqueles necessários para sua construção. A natureza e a própria continuidade desse processo virtuoso de construção de políticas são incertas, a despeito de sua atualidade e de seu enorme potencial para estimular no Brasil uma agricultura mais sustentável a partir do fortalecimento de sua base produtiva. Essa instabilidade e seus efeitos vêm de cima para baixo e podem representar a interrupção de políticas para a agricultura familiar

38. Sementes *terminator* são aquelas geneticamente modificadas que produzem grãos estéreis, que, se plantados, não germinam. A utilização, a comercialização, o registro, o patenteamento e o licenciamento das chamadas tecnologias genéticas de restrição de uso (GURTs, na sigla em inglês), na qual se enquadram as sementes *terminator*, são expressamente proibidos pela Lei nº 11.105/2005 (art. 6º, inciso VII). Na definição dada por esta mesma lei, entende-se por GURT "qualquer processo de intervenção humana para geração ou multiplicação de plantas geneticamente modificadas para produzir estruturas reprodutivas estéreis, bem como qualquer forma de manipulação genética que vise à ativação ou desativação de genes relacionados à fertilidade das plantas por indutores químicos externos". Mais informações sobre o tema encontram-se disponíveis em: <http://pratoslimpos.org.br/?tag=terminator>. Em 2000, a Convenção sobre Diversidade Biológica da ONU, da qual o Brasil é parte, adotou decisão na qual recomenda que as Partes não aprovem GURTs nem para testes de campo, nem para comercialização, estabelecendo, assim, uma moratória *de facto* para essas tecnologias (COP 5, Decision v/5. Disponível em: <https://goo.gl/GKoW2J>. Acesso em: 19 abr. 2017.

de forma geral. Mas, podem ainda representar um quadro onde medidas frontalmente contrárias à agroecologia e à produção orgânica ganhem força. Felizmente, essa agricultura do futuro, objeto e razão de ser da Pnapo, tem bases concretas e é desenvolvida por setores da sociedade que lutam e se fortalecem em seus processos de resistência. Assim como em momentos anteriores de nossa história, esses atores sobreviverão e atravessarão a passagem de um ciclo político que se encerra para um ainda desconhecido que se anuncia.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Ed. Hucitec; Rio de Janeiro: Anpocs; Campinas: Editora da Unicamp, 1992. 275p.

ALMEIDA, E.; PETERSEN, P.; SILVA, F. J. P. Lidando com extremos climáticos. **Agriculturas – Experiências em Agroecologia**, v. 6, n. 1, p. 28-33, 2009.

ALTIERI, M. **Agroecologia**: bases científicas para uma agricultura sustentável. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular; Rio de Janeiro: AS-PTA, 2012. 400p.

ANA – ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. **Uso e conservação da biodiversidade**. ANA, abr. 2007. 72p. (Caderno do II Encontro Nacional de Agroecologia).

_____. **Oficina sobre sementes crioulas e políticas públicas**. Brasília: ANA, 18 e 19 set. 2012a. (Relatório).

_____. **Propostas da ANA para a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo)**. ANA, 4 dez. 2012b. 18p. Disponível em: <https://goo.gl/IYd0lv>. Acesso em: 6 dez. 2016

_____. **Oficina sobre Sementes GT-Biodiversidade/ANA**. Rio de Janeiro: ANA, 20 e 21 fev. 2013a. (Relatório).

_____. **Seminário nacional sobre políticas públicas e experiências de conservação de sementes crioulas**. Rio de Janeiro: ANA, 19 nov. 2013b. (Relatório).

_____. **Carta Política do III ENA**. ANA, 2014. 17p. Disponível em: <https://goo.gl/ikQTFM>. Acesso em: 6 dez. 2016.

ANDRADE, P. **Milho geneticamente modificado**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2009. 56p. (Base científica das normas de coexistência entre cultivares). Disponível em: <https://goo.gl/EoHYXV>. Acesso em: 6 dez. 2016.

ARAÚJO, S. L. *et al*. Avaliação participativa de variedades crioulas de milho com os agricultores familiares do Cariri Paraibano. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE AGROECOLOGIA, 7., Fortaleza, Ceará. **Anais**... Fortaleza, 2011.

AS-PTA – ASSESSORIA E SERVIÇOS A PROJETOS EM AGRICULTURA ALTERNATIVA. **Agricultores do Polo da Borborema se recusam a receber sementes do governo na Paraíba**. AS-PTA, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/oA9TFI>. Acesso em: 26 mar. 2017.

BIANCHINI, V.; MEDAETS, J. P. **Da revolução verde** à **agroecologia**: Plano Brasil Agroecológico. Brasília: MDA, nov. 2013. 21p.

BONA, L. C.; JANTARA, A. Feiras de sementes: mobilização local para evitar a contaminação por transgênicos. In: FERNANDES, G. B.; FERMENT, G.; AVANCI, J. (Orgs.). Seminário sobre proteção da agrobiodiversidade e direito dos agricultores: propostas para enfrentar a contaminação transgênica do milho. Brasília: Nead/MDA, 2010. 155p.

BRANFORD, S. Brasil pode ser o primeiro país a liberar semente Terminator. **Carta Capital**, 9 nov. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/BPMh3K>. Acesso em: 2 abr. 2017.

BRASIL. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO**. Brasília: MDS; Ciapo, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/kt5hzp>. Acesso em: 1º abr. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria Interministerial nº 1, de 21 de dezembro de 2015. Brasília: MDA, 22 dez. 2015.

_____. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica**. Planapo 2013-2015. Brasília: MDA, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/vQrNOK>. Acesso em: 24 jan. 2017.

BRUSH, S. B. The issues of in situ conservation of crop genetic resources. *In*: BRUSH, S. B. (Ed.). **Genes in the field**: on-farm conservation of crop diversity. Ottawa: IDRC; Roma: IPGRI, 1999. p. 3-28.

CAA-NM – CENTRO DE AGRICULTURA ALTERNATIVA DO NORTE DE MINAS. **Agrobiodiversidade**: uso e gestão compartilhada no semiárido mineiro. Montes Claros: CAA-NM, 2014. 48p.

CAETANO, M. Milho transgênico em xeque em Mato Grosso. **Valor Econômico**, 19 maio 2014. Disponível em: <https://goo.gl/NqINvI>.

CAMPANHA PERMANENTE CONTRA OS AGROTÓXICOS E PELA VIDA. Plataforma #ChegaDeAgrotóxicos é lançada no Brasil. **Contra os agrotóxicos**, 16 mar. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/Qgrqg3>. Acesso em: 2 abr. 2017.

CAPELLESSO, A. J. *et al*. Economic and environmental impacts of production intensification in agriculture: comparing transgenic, conventional, and agroecological maize crops. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, v. 40, n. 3, p. 215-236, 2016.

CARNEIRO, F. F. *et al*. (Orgs.). **Dossiê Abrasco**: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. 1. ed. Rio de Janeiro: EPSJV-Fiocruz; Expressão Popular, 2015. v. 1. 624p.

CARVALHO, V. P. *et al*. Genetic diversity among maize (*Zea mays* L.) landraces assessed by RAPD markers. **Genet. Mol. Biol**., São Paulo, v. 27, n. 2, p. 228-236, 2004. Disponível em: <https://goo.gl/voFK13>. Acesso em: 2 abr. 2017.

CLEMENT, C.; MCCANN, J. M.; SMITH, N. J. H. Agrobiodiversity in Amazonia and its relationship with dark earths. *In:* JOJANNES L. *et al.* (Eds.). **Amazonian dark earths**: origin, proprieties management. Holanda: Kluver Academic Publishers, 2003, p. 160.

DIREITOS dos agricultores, agrobiodiversidade e segurança alimentar: ameaças no Congresso Nacional. **Terra de Direitos**, abr. 2010, 8p. Disponível em: <https://goo.gl/scZYai>. Acesso em: 2 abr. 2017.

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Marco referencial em agroecologia**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2006. 70p.

ESTADO DO PARANÁ. Serviço de Comunicação Social da Polícia Federal. **Operação Agrofantasma combate desvios de recursos do Programa Fome Zero**. Polícia Federal, 20 set. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/wxPrpB>. Acesso em: 14 mar. 2017.

FERMENT, G. *et al*. **Lavouras transgênicas**: riscos e incertezas – Mais de 750 estudos desprezados pelos órgãos reguladores de OGMs. Brasília: MDA, 2015. 450p. Disponível em: <https://goo.gl/bh9Sjn>.

FERNANDES, G. B. **Os direitos dos agricultores no contexto do Tratado de Recursos Fitogenéticos da FAO**: o debate no Brasil. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2007. 7p. Disponível em: <https://goo.gl/G9nxrr>. Consulta: 1º abr. 2017.

GLIESSMAN, S. R. **Agroecologia**: processos ecológicos em agricultura sustentável. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS, 2000. 673p.

HEINEMANN, J. **Hope not Hype**: el futuro de la agricultura guiado por la evaluación internacional del papel del conocimiento, la ciencia y la tecnología en el desarrollo agrícola. Malasia: Third World Network, 2009. 168p.

IDEC – INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **Apoie a continuação da rotulagem de alimentos transgênicos**! Idec, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/mSNoVY>. Acesso em: 2 abr. 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; UNB – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA; EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA

DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Relatório Interno**: análise da construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil. Brasília, 2016. 40p.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Lobby no Congresso quer restringir o direito de agricultores guardarem sementes**. ISA, 8 ago. 2007. Disponível em: <https://goo.gl/ODJ2vO>. Acesso em: 2 abr. 2017.

_____. **Proposta de alteração da Lei de Cultivares ameaça reduzir direitos de agricultores**. ISA, 20 jun. 2008. Disponível em: <https://goo.gl/XzNW9n>. Acesso em: 2 abr. 2017.

JACOBSEN, S. E. *et al*. Using our agrobiodiversity: plant-based solutions to feed the world. **Agron. Sustain. Dev.**, v. 33, n. 651, 2013.

LACEY, H. As sementes e o conhecimento que elas incorporam. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 3, p. 53-59, 2000.

LEITE, J. *et al*. Avaliação participativa de ensaio com variedades de milho crioulo no município de Casserengue - PB. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE AGROECOLOGIA, 7., Fortaleza, Ceará. **Anais**... Fortaleza, 2011.

LISBOA, M. Transgênicos: quem ganha com eles? **PUCviva Revista**, v. 36, p. 41-45, 2009.

LONDRES, F. **A nova legislação de sementes e mudas no Brasil e seus impactos sobre a agricultura familiar**. AS-PTA, 2006, 79 p. Disponível em: <https://goo.gl/TwLLG6>. Acesso em: 24 jan. 2017.

LONDRES, F.; ALMEIDA, P. **Uso e conservação da biodiversidade**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2007. 72 p. Disponível em: <https://goo.gl/vIqoYh>. Acesso em: 6 dez. 2016.

LONDRES, F. *et al*. **As Sementes tradicionais dos Krahô**: uma experiência de integração das estratégias *on farm* e *ex situ* de conservação de recursos genético. Rio de Janeiro: ANA; Embrapa; Funai; Kapéy; Rede Ipantuw, 2014. 48 p. Disponível em: <https://goo.gl/xBWxth>. Acesso em: 23 fev. 2017.

LOUETTE. D. Traditional management of seed and genetic diversity: what is a landrace? *In*: BRUSH, S. B. (Ed.). **Genes in the field**: on-farm conservation of crop diversity. Rome: IPGRI; Ottawa: IDRC; Lewis Publishers, 1999. p. 109-142.

MEDEIROS, E.; FONSECA B. As bancadas da Câmara. **Pública**, 18 fev. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/aEKqvO>. Acesso em: 2 abr. 2017.

MELGAREJO, L.; FERRAZ, J. M. F; FERNANDES, G. B. Dez anos de cultivos transgênicos no Brasil: um balanço crítico. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE

AGROECOLOGIA, 7., Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 25-28 nov. **Anais**... Porto Alegre, 2013a.

_____. Transgênicos no Brasil: a manipulação não é só genética. **Agriculturas: Experiências em Agroecologia**, v. 10, n. 1, p. 14-21, mar. 2013b.

MESQUITA, A. Lavoura furada. **Agro DBO**, mar. 2003. p. 24-30.

NAVARRO, Z. Fadas, duendes e agricultura. **O Estado de S. Paulo**, 30 out. 2013.

NODARI, R. O. *et al*. A ameaça dos transgênicos. **Revista Agriculturas**, v. 4, n. 3. p. 26-31, 2007. Disponível em: <https://goo.gl/7Tx9rJ>. Acesso em: 13 mar. 2017.

NODARI, R. O.; GUERRA, P. M. A agroecologia: estratégias de pesquisa e valores. **Estudos Avançados**, v. 29 n. 83, p. 183-207, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/OwXsIQ>. Acesso em: 25 jan. 2017

PESCHARD, K. Seed wars and farmers' rights: comparative perspectives from Brazil and India. **The Journal of Peasant Studies**, v. 44, n. 1, p. 144-168, 2017.

PETERSEN, P. **Avanços e limites de uma política de agroecologia frente à hegemonia do agronegócio**: reflexões a partir do Brasil. Brasília: MDA, 2017. No prelo.

PETERSEN, P. *et al*. Sementes ou grãos? Lutas para a desconstrução de uma falsa dicotomia. **Revista Agriculturas**, v. 10, n. 1. p. 36-45, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/l6pW7R>. Acesso em: 13 mar. 2017

_____. Seed Banks and National Policy in Brazil. **Farming Matters Special Issue**, p. 30-33, Apr. 2016.

PONISIO, L. C. *et al*. Diversification practices reduce organic to conventional yield gap. **Proc. R. Soc. B.**, [s.v.], [s.n.], 2014.

PORTO, S. A agroecologia e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Carta Maior**, 14 jun. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/fMRk7s>. Acesso em: 26 jan. 2017.

POSEY, D. Os Kayapó e a natureza. **Ciência Hoje**, v. 2, n. 12, p. 35-41, 1984.

PRAGAS elevam o custo da lavoura de algodão transgênico em MT. **Globo Rural**, 28 mai. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/KzjrqU>. Acesso em: 2 abr. 2017.

RÓTOLO, G. C. *et al*. 2015. **Ecological Indicators**, v. 57, p. 48-60, 2015.

SANTILLI, J. **Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores**. São Paulo: Peirópolis, 2009. 519p.

SANTOS, A. S. *et al*. **Desempenho de Variedades Crioulas e Comerciais de Feijão-Macassar ou Feijão-Caupi no Agreste Paraibano**. Aracajú: Embrapa

Tabuleiros Costeiros, 2016a. 7p. (Embrapa Tabuleiros Costeiros. Comunicado Técnico 186).

_____. As pesquisas com as sementes da paixão e suas interações com as políticas públicas de sementes no semiárido paraibano. *In*: BUSTAMANTE, P. G.; BARBIERI, R. M. (Eds.). **Coleção transição agroecológica agroecologia**: princípios e reflexões conceituais. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2016b. v. 1.

SCHMITT, C. *et al*. **La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas en favor de la Agroecología.** *In:* Políticas Públicas a favor de la Agroecología en América Latina y el Caribe. Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina. Brasília: Red PP-AL. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/sL283i>. Acesso em: 18 maio 2017.

SCHUTTER, O. **El derecho a la alimentación**. ONU, 2009. 25p. Disponível em: <https://goo.gl/HW6Fj7>. Acesso em: 6 dez. 2016.

SILVA, E. *et al*. Pesquisa participativa para avaliação e seleção das Sementes da Paixão junto às famílias agricultoras na Paraíba. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE AGROECOLOGIA, 7., Fortaleza, Ceará. **Anais**... Fortaleza, 2011.

WEZEL, A. *et al*. Agroecology as a science, a movement and a practice: a review. **Agron. Sustain. Dev.**, v. 29, p. 503-515, 2009.

CAPÍTULO 12

AGROEXTRATIVISMO E BOLSA VERDE NA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA

Claudia Maria Calorio[1]
Andréa Arean Oncala[2]

1 INTRODUÇÃO

A decisão do governo Dilma Rouseff em ter como meta a redução da extrema pobreza mobilizou todos os setores do governo que, de uma forma ou de outra, estabeleciam interface com a meta. Segundo o Censo Demográfico de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 16,27 milhões de pessoas viviam em situação de extrema pobreza no Brasil (Brasil, 2012b). O Ministério do Meio Ambiente (MMA) também chamou para si o desafio de pensar estratégias que conciliassem o tema *pobreza e meio ambiente*, tendo ficado essa tarefa a cargo da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR).

Vale lembrar que justiça social e justiça ambiental são temas que estão já há algum tempo no cerne do debate sobre desenvolvimento sustentável, e, já em 1972, na Conferência de Estocolmo, o primeiro princípio de sua declaração final diz:

> O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras (Brasil, [s.d.], p. 2).

Esse princípio foi reafirmado na declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), nos princípios 1, 3 e, em especial, o 5, que diz:

> Para (*sic*) todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de *erradicar a pobreza*, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo (ONU, 2012, grifo nosso).

Em consonância com esses princípios é que surge o Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde), um programa de transferência de renda

1. Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas.
2. Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente.

com condicionalidades ambientais do governo federal voltado para famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas consideradas de relevância para a conservação ambiental, sendo um dos componentes do Plano Brasil Sem Miséria, no eixo de inclusão produtiva.

O MMA sempre teve uma histórica relação com os movimentos socioambientais, em especial com as comunidades extrativistas, que, a partir de 2004, ganha dimensões diferenciadas. Foi nesse período que teve início o processo de diálogo em torno da constituição do que é hoje a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável para Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída pelo Decreto nº 6.040, de 10 de fevereiro de 2007, bem como a Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, também instituída por decreto de 13 de julho de 2006, substituído pelo Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016. A política foi estruturada a partir de demandas apresentadas e debatidas pelos movimentos socioambientais em todos os biomas nacionais (Amazônia, Cerrado, Pantanal, Caatinga, Pampa e Mata Atlântica), e organizou-se em quatro eixos temáticos: *i)* acesso aos territórios e recursos naturais; *ii)* infraestrutura; *iii)* inclusão social; e *iv)* fomento e produção sustentável. É exatamente a partir do eixo temático de produção sustentável que se estrutura um conjunto de políticas públicas de promoção de uso e conservação dos recursos naturais e das famílias que vivem da economia florestal ou, mais especificamente, agroextrativista. Algumas dessas políticas eram anteriores a esse processo, como o apoio a projetos[3] que tiveram papel importante de fomentar práticas de produção sustentáveis ou agroecológicas, e trouxeram lições importantes, mas mostraram-se insuficientes. Era preciso pensar e implementar políticas estruturantes, que alicerçassem a base da economia agroextrativista, para que tivessem continuidade ao longo dos próximos governos.

É assim que iniciativas como o Plano Nacional das Cadeias dos Produtos da Sociobiodiversidade (PNPSB), lançado em 2009, se articulam e se integram à Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo).

Este trabalho pretende traçar, sob uma perspectiva histórica, os principais resultados e avanços relacionados ao Programa Bolsa Verde e a outras políticas públicas concernentes ao extrativismo e ao agroextrativismo – contemporâneas à Pnapo. Tais políticas e programas, mesmo que ora com instrumentos e focos mais ou menos distintos, objetivavam o reconhecimento de direitos e a ampliação da renda e da melhoria das condições de vida de povos e comunidades tradicionais.

3. O MMA teve quatro diferentes carteiras de projetos (projetos demonstrativos tipo A – PDA, projetos demonstrativos para povos indígenas – PDPI, a Coordenadoria de Agroextrativismo – CEX e, a partir de 2004, a Carteira Indígena – CI), que destinaram entre 2003 e 2010 cerca de R$ 99 milhões a atividades de promoção de desenvolvimento sustentável para povos indígenas, comunidades tradicionais extrativistas e agricultores familiares. Ver o *site* disponível em: <www.balancodegoverno.gov.br>.

A metodologia de elaboração deste capítulo baseou-se em pesquisa documental e na vivência das autoras como gestoras à época da construção e implementação do referido programa. Além disso, é importante ressaltar que foi feito um corte temporal, de 2011 a 2015, para a análise dos resultados que serão apresentados. O texto está organizado em cinco seções. A primeira seção, introdutória, realiza uma breve contextualização nacional do momento histórico no qual as políticas em questão foram instituídas, bem como um breve retrospecto sobre a evolução de algumas políticas socioambientais. A segunda e a terceira seções vêm se debruçar sobre o Programa Bolsa Verde, aprofundando seus principais aspectos legais, de gestão, funcionamento e seus principais resultados, sob uma perspectiva histórica de seu processo de concepção e implementação. A quarta seção vem estabelecer a devida relação sugerida pelo título do capítulo entre o Programa Bolsa Verde, a Pnapo e as demais políticas voltadas ao agroextrativismo. A última seção conclui, entre outros, acerca da necessidade de que os Estados assumam como prioridade a sustentabilidade e o papel dos povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares como meta estratégica para o desenvolvimento.

2 CONSTRUÇÃO DO BOLSA VERDE

Segundo dados do Censo Demográfico 2010 (Brasil, 2012b), 15,6% da população brasileira vivia em áreas rurais, o que, por sua vez, representava 46,7% das pessoas em situação de extrema pobreza no país – ou seja, com renda familiar *per capita* de até R$ 70. Em valores absolutos, isso representava 7,6 milhões de pessoas do total de 16,2 milhões de pessoas que permaneciam nessa condição no país.

Por sua vez, ao verificar-se a incidência da pobreza, a cada quatro brasileiros que viviam no campo, um era extremamente pobre. Ou seja, 25% da população no meio rural encontrava-se nessa situação, ao passo que esse percentual era de 5% para o meio urbano.

Esse era um dos desafios, entre outros colocados, quando da elaboração de um plano efetivo para a superação da extrema pobreza no país, o qual precisou levar em conta o fenômeno multidimensional da pobreza como princípio norteador, prevendo estratégias regionais e/ou voltadas para públicos específicos.

Por tal razão, o Plano Brasil sem Miséria, instituído pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011 (Brasil, 2011a), previa três eixos: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva. Este último com um subeixo de inclusão produtiva urbana e um de inclusão produtiva rural.

O Bolsa Verde surgiu no âmbito das discussões do Plano Brasil Sem Miséria, em especial, do subeixo de inclusão produtiva rural. De janeiro a maio de 2011, foram realizadas diversas reuniões entre os órgãos representantes do Comitê Gestor do Plano Brasil sem Miséria – composto, à época, pelo Ministério do

Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pela Casa Civil (CC), da Presidência da República (PR), pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e pelo Ministério da Fazenda (MF) – com os diversos ministérios setoriais – entre estes o MMA –, a partir de duas instâncias criadas: as reuniões bilaterais e as salas de redesenho – estas últimas específicas para cada programa em elaboração.[4]

No caso do Programa Bolsa Verde, o ponto de partida surgiu do desafio de contribuir com a erradicação da pobreza em áreas de relevância para a conservação ambiental, tais como unidades de conservação (UCs) de uso sustentável e territórios de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares que mantêm cobertura vegetal nos parâmetros exigidos em lei. Se, por um lado, pretendia-se retribuir de algum modo essas famílias pelo seu papel histórico de "guardiãs da floresta", promovendo-se sua melhoria de vida e ampliando-se seu acesso a serviços e oportunidades, por outro lado, o programa previa colaborar para a contenção da degradação ambiental nessas áreas.

Nesse sentido, foram desenhados e debatidos diversos cenários de territórios e perfis de públicos, aliados a estratégias viáveis de operacionalização que culminaram com o lançamento do programa, anunciado em conjunto com o Plano Brasil sem Miséria, em 2 de junho de 2011, quando da assinatura da Medida Provisória nº 535, posteriormente convertida na Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 (Brasil, 2011d).

Nos termos da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 1 MDS/MMA/MDA/MF/MP da medida provisória, o Programa Bolsa Verde pretendia ser um estímulo à conservação ambiental, por meio do uso sustentável dos seus recursos, aliado à melhoria das condições de vida dessas populações:

> 8. Essas famílias rurais são, portanto, grandes responsáveis pela conservação dos ecossistemas associados às suas áreas. Para potencializar o desempenho desse papel, são necessários estímulos por parte do governo, de modo não só a lhes retribuir pelas atividades de conservação ambiental desenvolvidas, mas também para demonstrar as oportunidades produtivas criadas com esta conservação. Nesse sentido, foram instituídas importantes políticas objetivando a criação e implementação dessas unidades de florestas comunitárias e o fomento ao uso sustentável dos recursos naturais por essas famílias, a saber: a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), o Plano Nacional de Promoção das Cadeias dos Produtos da Sociobiodiversidade (PNPSB) e o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (PMCF).

4. "As reuniões bilaterais eram realizadas entre o Comitê Gestor do Plano e os ministérios setoriais, nas quais eram discutidas as propostas apresentadas pelos ministérios, com seu respectivo detalhamento de metas, previsão orçamentária e restrições existentes e providências a serem tomadas para inserção da ação no Plano. As salas de redesenho tratavam da remodelagem de ações já existentes, de modo a garantir o acesso aos mais pobres" (Brasil, 2014, p. 42).

> 9. É nesse contexto que se insere, portanto, o Programa de Apoio à Conservação Ambiental, pelo qual a União fica autorizada a transferir recursos financeiros a famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvem atividades de conservação de recursos naturais no meio rural, proporcionando melhoria da renda àquelas que historicamente conservam o meio ambiente (Brasil, 2011b).

Por tal razão, o Programa Bolsa Verde, nos termos da lei (Brasil, 2011d, art. 1º), conta com os seguintes objetivos:

- incentivar a conservação dos ecossistemas, entendida como sua manutenção e seu uso sustentável;
- promover a cidadania, a melhoria das condições de vida e a elevação da renda da população em situação de extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural; e
- incentivar a participação de seus beneficiários, em ações de capacitação ambiental, social, educacional, técnica e profissional.

O Programa Bolsa Verde prevê a transferência de recursos financeiros no valor de R$ 300, com periodicidade trimestral, a famílias em situação de extrema pobreza[5] incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), do governo federal, prioritariamente beneficiárias do Programa Bolsa Família, que utilizam o cartão do Bolsa Família, ou o cartão cidadão em sua ausência. Embora não houvesse essa obrigatoriedade legal de as famílias estarem inseridas no programa, houve clara orientação política nesse sentido, tornando-se um critério para entrada no Bolsa Verde – com o objetivo de otimizar as políticas e sobrepor os benefícios financeiros –, além de utilizar-se, em parte, pelo menos, da estrutura de política já em curso, com forte capilaridade, em todo o território nacional. Ademais, essa orientação buscava fortalecer a estratégia de fundo do Plano de Busca Ativa das famílias – ou seja, de ir ao encontro e cadastrar no CadÚnico as populações mais carentes e geograficamente mais distantes, que vivem fora da rede de proteção e promoção social.

Para chegar aos territórios, foram realizados alguns estudos e levantados diversos cenários possíveis. Segundo dados do Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), do Serviço Florestal Brasileiro (SFB)/MMA,[6] de 2010, do total de 290 milhões de hectares de florestas públicas, 145 milhões eram cadastrados como florestas públicas comunitárias, representando 50% das florestas públicas brasileiras cadastradas. Estas estavam distribuídas da seguinte forma: 76% por terras indígenas, 17% por UCs de uso sustentável e 7% por projetos de assentamento (PAs) ambientalmente diferenciados. Somavam cerca de 2 milhões de habitantes;

5. Até 2011, considerava-se família em situação de extrema pobreza aquelas com renda mensal *per capita* de R$ 77. Em 2016, esse valor foi ampliado para R$ 85, por meio do Decreto nº 8.784/2016. Sobre a definição da linha de extrema pobreza, ver Brasil (2014, p. 44).

6. Cadastro Nacional de Florestas Públicas/Serviço Florestal Brasileiro/Ministério do Meio Ambiente. Nov. 2010.

entre eles, povos e comunidades tradicionais, agricultores familiares e assentados da reforma agrária (Brasil, 2010a, p. 28). Tais dados reforçavam o papel histórico dessas famílias para a contribuição ambiental no país.

Por sua vez, quando se levantavam os dados de renda dessas famílias, verificava-se que sua maior parte se encontrava em situação de pobreza ou extrema pobreza, demonstrando tratar-se de público estratégico para o programa no que diz respeito ao atingimento de seus objetivos de melhoria das condições de vida e ao fortalecimento da conservação ambiental.

Após diversos debates e propostas de emendas à medida provisória quando da conversão em lei, ao tratar-se das áreas de abrangência do programa – art. 3º da Lei nº 12.512/2011 – (Brasil, 2011c), o texto explicitou as áreas anteriormente citadas. Porém deu abertura ao Comitê Gestor para eventual ampliação:

- florestas nacionais, reservas extrativistas (Resex) e reservas de desenvolvimento sustentável (RDS) federais;
- projetos de assentamento florestal (PAFs), projetos de desenvolvimento sustentável (PDS) ou projetos de assentamento agroextrativista (PAEs) instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra);
- territórios ocupados por ribeirinhos, extrativistas, populações indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais; e
- outras áreas rurais definidas como prioritárias por ato do Poder Executivo.

A regulamentação do programa, prevista pelo Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011 (Brasil, 2011c), aprofundou um pouco mais, dispondo que o conceito de atividade de conservação ambiental abrangeria tanto a manutenção da cobertura vegetal quanto o uso sustentável da biodiversidade. A cobertura vegetal deveria ser aferida por um diagnóstico ambiental inicial (art. 4º), o qual deverá comprovar que se encontra em conformidade com os percentuais de reserva legal dispostos no Código Florestal,[7] havendo monitoramento ambiental anual (art. 19), que passa a acompanhar a situação dessa cobertura. Outrossim, essas atividades de conservação deverão estar em consonância com o previsto nos instrumentos de gestão e regularização dos territórios,[8] quando houver, ou em acordos ou demais

7. "a) localizado na Amazônia Legal: 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas, 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado; b) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais; e c) localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento)" (Brasil, 2012c, art. 12).

8. Os instrumentos de gestão são documentos que preveem o zoneamento do território e as diretrizes e condições para seu uso. São exemplos destes: os planos de manejo de unidades de conservação (UCs) e os planos de desenvolvimento do assentamento (PDA) para os assentamentos. Os instrumentos de regularização aqui citados referem-se especialmente aos termos de autorização de uso sustentável (Taus), emitidos pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), que concedem à família ribeirinha tradicional de determinada área o direito de residir e fazer uso desse território.

instrumentos comunitários reconhecidos pelos órgãos gestores das áreas (art. 4º, parágrafo único).

Assim, cobertura vegetal em conformidade com a legislação e a existência de instrumentos de gestão ou outros reconhecidos oficialmente compõem as condicionantes ambientais do Programa Bolsa Verde.

Por sua vez, como condicionantes sociais para a participação no programa, a família deverá atender, cumulativamente, às seguintes condições: *i)* encontrar-se em situação de extrema pobreza; e *ii)* estar inscrita no CadÚnico. Como já apontado, é priorizado o atendimento de famílias que, no momento da adesão ao Programa Bolsa Verde, sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família. Esta última condição provocou diversas ações de Busca Ativa, como será detalhado mais adiante.

O decreto também previu como instância de gestão do Programa Bolsa Verde o Comitê Gestor Interministerial, presidido pelo MMA e composto, além deste, pela CC/PR, pelo MDS, pelo MF e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).[9] Constam representantes também das três instituições ou órgãos federais responsáveis pela gestão das áreas atualmente abrangidas pelo programa, qual sejam: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Incra e Secretaria do Patrimônio da União (SPU), do MP.

Vale dizer também que o programa contava com instância de monitoramento, que era a Sala de Situação do Bolsa Verde, instância esta instituída no âmbito do Plano Brasil sem Miséria e coordenada pelo MDS. Essa estratégia foi adotada também para os demais programas previstos no plano. Importantes debates e estratégias para operacionalização do Programa Bolsa Verde ocorreram nesse local. A partir de certo momento, a sala perdeu em parte seu sentido, ao passo que o programa avançou em sua implementação, ampliando o protagonismo do MMA e concentrando as discussões e as decisões no âmbito do Comitê Gestor Interministerial.

Em suma, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Verde contavam, portanto, com amplo arranjo institucional, em âmbito federal, envolvendo os três ministérios setoriais (MMA, MDS e MDA) e as instituições/órgãos gestores das áreas (ICMBio, Incra e SPU/MP). A Caixa Econômica Federal (CEF) era o agente operador financeiro do programa, haja vista ser o agente operador do CadÚnico e do Programa Bolsa Família.

É importante ressaltar que, para chegar ao formato tal qual ficou conhecido o Programa Bolsa Verde, vários debates importantes foram feitos – por exemplo, com relação ao público. Foi analisada a possibilidade de inclusão dos catadores de material reciclável, que também prestam um relevante serviço ambiental à sociedade,

9. Aqui, os nomes dos ministérios são citados tal qual aparecem no decreto.

pois colaboram com a redução das emissões de gases de efeito estufa e contribuem com a prevenção de enchentes, o melhor aproveitamento dos recursos naturais via reciclagem etc. No entanto, havia muitas variáveis a serem definidas, como a principal destas, de qual seria a condicionalidade ambiental a ser monitorada e pela qual a família seria recompensada. Assim, decidiu-se por iniciar a implementação do programa pelo público (rural) e por serviços ambientais (cobertura vegetal), cujos instrumentos de monitoramento já estavam mais desenvolvidos e disponíveis. Ficando a decisão de incorporação dessa outra modalidade de recompensa ambiental ao Programa Bolsa Verde condicionada à resolução das questões que ainda demandavam respostas.

Todo esse debate foi permeado pela busca por construir uma proposta que equilibrasse a superação da extrema pobreza, valorizando-se os ativos ambientais ou os serviços por estes prestados, que estavam sob o domínio e o controle das comunidades nessa condição de vulnerabilidade. Busca que pressupunha soluções rápidas, já que a situação social dessas famílias era insustentável; eficazes, para que de fato chegassem até as famílias potencialmente beneficiárias; simples e de preferência já disponíveis, para que a burocracia de governo não inviabilizasse o instrumento; e ambientalmente comprovadas, para que a sociedade se sentisse retribuída com o investimento que o Estado fez com seus impostos, ao recompensar as famílias vulneráveis pelos serviços ambientais prestados.

3 A IMPLEMENTAÇÃO DO BOLSA VERDE E SEUS RESULTADOS

A implementação do Bolsa Verde teve seu início em 2011, na região Norte, em UCs federais e em assentamentos ambientalmente diferenciados da reforma agrária – quais sejam: os PAEs, os PDS e os PAFs. Essa região tem maior potencial de público elegível, seja por questões sociais, seja por questões ambientais.

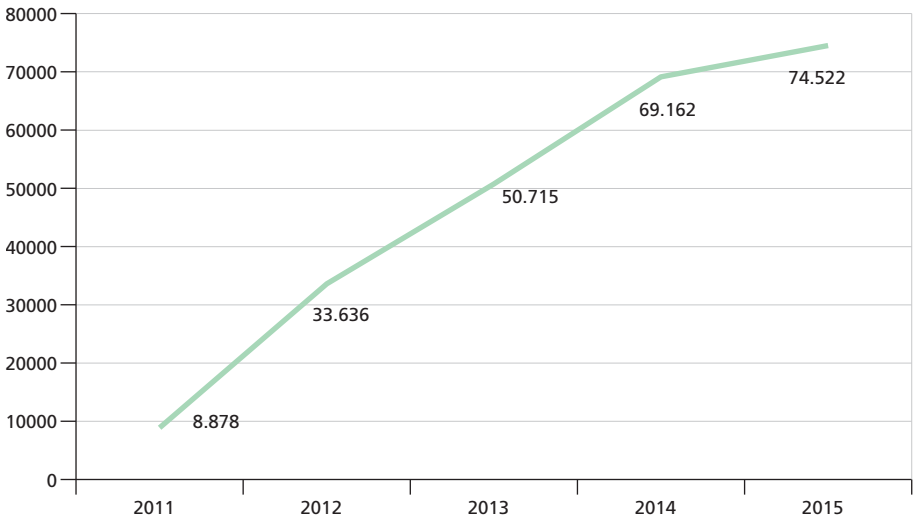
Em entrevista para o programa *Café com a Presidenta* em 3 de outubro de 2011, ao tratar do lançamento do Pacto do Brasil sem Miséria na Região Norte (Pacto Norte), cujo mote era o Programa Bolsa Verde, a então presidente Dilma Rousseff afirmou:

> Nós temos um desafio imenso que é o de acabar com a miséria em todo o país e, particularmente, na região Norte, onde as famílias muito pobres representam 17% da população. Além do Bolsa Família, agora as famílias das áreas de assentamentos florestais e reservas extrativistas vão receber o Bolsa Verde. Na região Norte, muitas famílias tiram seu sustento da coleta de frutos, como o açaí, o bacuri, e também da pesca artesanal. Essas famílias extrativistas vivem numa integração muito grande com a floresta, e são as maiores defensoras da nossa Amazônia. O extrativista vai assinar um compromisso de preservação da floresta onde ele vive e trabalha, e receberá R$ 300,00 a cada três meses, o que dá R$ 100,00 por mês. O programa faz um casamento da geração da renda com a preservação ambiental. Por que ele vai combinar essas duas coisas para que o país continue crescendo sempre de forma sustentável.

Em 2012, ano em que o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), o programa ampliou sua cobertura de beneficiários para todo o país, alcançando, além das UCs federais e dos assentamentos ambientalmente diferenciados, também os PAs convencionais da reforma agrária e as áreas federais de ribeirinhos agroextrativistas reconhecidas pela SPU/MP.

No gráfico 1, é possível verificar a trajetória do programa no que diz respeito à inclusão de beneficiários.

GRÁFICO 1
Famílias beneficiárias do Bolsa Verde (2011-2015)



Fonte: MMA, dez. 2015.

O fluxo de operacionalização do Programa Bolsa Verde era bastante denso (box 1), sendo composto por muitos passos e envolvendo diversos órgãos, bem como suas representações locais e nacional, exigindo, portanto, uma grande capacidade de articulação, comunicação e coordenação. Somada ao desafio institucional estava a dificuldade de acesso às famílias aptas, em virtude do isolamento geográfico, em especial na região amazônica. De 2011 a meados de 2014, os esforços centrais do programa estavam na inclusão de famílias. Vale destacar a estratégia dos mutirões, ocorridos entre julho e dezembro de 2013, em 27 municípios do estado do Pará. Uma grande operação, que contou com todas as esferas do governo e que tinha como objetivos a Busca Ativa de famílias com potencial para o Bolsa Verde, a inclusão nesse programa e o oferecimento do serviço de documentação básica, com o apoio do Programa Nacional de Documentação Básica do Trabalhador Rural. Coordenada pelo MDS e pelo MMA, a operação teve como resultado o atendimento de cerca de 40 mil famílias e a inclusão no Bolsa Verde de outras 15 mil.

BOX 1
Passos para a operacionalização do Programa Bolsa Verde

1) Envio de bases de famílias cadastradas ao MMA pelos órgãos gestores do programa.

2) Encaminhamento pelo MMA ao MDS das bases para cruzamento junto ao CadÚnico e verificação das condicionantes sociais.

3) Com as informações sobre as famílias previstas no CadÚnico, o MMA levanta o rol de famílias aptas ao programa segundo os critérios sociais.

4) Realização do diagnóstico da cobertura vegetal, via satélite, das áreas onde estão inseridas, para levantamento das famílias aptas ao programa, segundo as condicionalidades ambientais.

5) Impressão dos termos de adesão nominais de cada beneficiário do Programa Bolsa Verde e entrega destes aos gestores locais desse programa (ICMBio, Incra e SPU) para a execução de trabalho de campo.

6) Realização de trabalho de campo, envolvendo esclarecimento dos potenciais beneficiários e coleta da assinatura/digital em termo de adesão ao programa.

7) Envio dos termos de adesão assinados pelos gestores locais ao MMA.

8) Verificação dos termos de adesão assinados e validação, com eventual rejeição e devolução para substituição daqueles inválidos – com rasura, assinatura divergente etc.

9) Elaboração de arquivo de indicação para folha de pagamento, a partir dos termos válidos, e envio à Caixa Econômica Federal para pagamento no mês seguinte.

10) Fechamento da folha de pagamento pela CEF e pagamento do benefício às famílias no valor de R$ 300, pagos trimestralmente.

Elaboração das autoras.

Destaca-se que se pretente minimizar o desafio da gestão da informação e da gestão dos benefícios com o funcionamento integral do SisBolsaVerde, sistema de gestão de informações relacionadas às áreas – bem como a seu monitoramento ambiental –, às famílias e aos benefícios transferidos que se encontra em fase final de desenvolvimento.

O SisBolsaVerde deve também ampliar a comunicação do Programa Bolsa Verde com os gestores locais das áreas, que se encontram em contato mais frequente com os beneficiários. Essa comunicação do ministério coordenador e das(os) instituições/órgãos sediados em Brasília com os gestores locais procurou ser atendida por meio de capacitações, reuniões presenciais, videoconferências, boletins informativos, manuais e comunicados. As estratégias adotadas, porém, mostraram-se ainda insuficientes, haja vista a complexidade do programa. Isso também se diz em relação à comunicação com o beneficiário, o qual – não obstante as diversas estratégias – ainda carece de mais informações.

No que diz respeito ao monitoramento ambiental das áreas inseridas no Programa Bolsa Verde, este é realizado a partir da análise de imagens de satélite, por meio de metodologia desenvolvida pelo Centro de Sensoriamento Remoto do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e implementada, no primeiro momento – até meados de 2014 –, pelo Ibama e pelo

Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam). O monitoramento passou depois a ser operacionalizado pela Universidade Federal de Lavras (Ufla), também responsável pelo desenvolvimento do SisBolsaVerde. Das 88 áreas monitoradas em 2011, quando de seu início, o programa chegou a monitorar mais de 942 áreas em 2014, reduzindo as áreas monitoradas para 918 em 2016, em virtude da diminuição do número de beneficiários, por não mais cumprirem os critérios sociais e por conta dos cortes orçamentários (Brasil, 2016). Ainda assim trata-se de área expressiva do território nacional – em especial, de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares –, cuja cobertura vegetal é acompanhada com regularidade.

Além do monitoramento ambiental do programa, este também apresenta outro componente estratégico, o monitoramento amostral, o qual pretende – a partir de amostras dos beneficiários – levantar informações em cinco dimensões: *i)* estrutura etária, frequência escolar e migração; *ii)* trabalho e renda; *iii)* infraestrutura de produção e organização social; *iv)* conservação ambiental; e *v)* opinião dos beneficiários sobre o programa e as questões ambientais. A metodologia desenvolvida entre 2012 e 2013 pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) é aplicada anualmente por essa universidade desde então, com resultados, para 2014 e 2015, que visam avaliar o impacto da política pública no território e propor melhorias em sua estratégia de implementação.

Por fim, um dos maiores desafios do Bolsa Verde, vislumbrado desde sua concepção, é tornar-se uma política pública indutora e articuladora de outras políticas e ações voltadas à inclusão produtiva sustentável nos territórios por esta abrangidos. Nesse sentido, foram realizadas pelo Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), a partir de demanda do MMA, capacitações para sensibilização e informação sobre o Programa Bolsa Verde, tendo sido – a partir destas e de outras consultas – elaborada metodologia de formação de beneficiários do programa, com vistas a contribuir com sua qualificação na atividade agroextrativista e sua inserção no mercado. Também foi criada linha específica no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), com abertura de vagas específicas para os beneficiários do programa.

Fruto de articulação no âmbito do Programa Bolsa Verde, foi elaborado e lançado em 2013 um edital diferenciado de assistência técnica rural voltado à atividade extrativista, no valor de R$ 132 milhões, para o atendimento à cerca de 24 mil famílias em onze UCs federais e noventa assentamentos, nos estados do Pará e do Acre, todos inseridos no Bolsa Verde. O edital – lançado no âmbito do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (Ates) pelo Incra – foi construído conjuntamente entre MMA, MDS, MDA, SFB, Incra e ICMBio, e resultou na contratação de doze instituições prestadoras de serviços, nos estados do Pará e do Acre, entre 2013 e 2014 (Brasil, 2016).

4 BOLSA VERDE E AS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DO AGROEXTRATIVISMO E DA AGROECOLOGIA

Quando se fala em produção extrativista familiar, logo surgem polêmicas, em geral pautadas na inviabilidade econômica desse sistema de produção, baseadas nos argumentos de que são produtos que podem ser substituídos por produtos plantados; que o desmatamento diminui a área florestada e, consequentemente, a oferta de produtos; de que há necessidade de grande quantidade de área para coleta; de que existe o crescimento populacional ante o limite das áreas onde essas famílias estão inseridas etc. Essa é uma abordagem da economia clássica, que não leva em conta os benefícios sociais e ecológicos da economia extrativista de base florestal, praticada por famílias que foram reconhecidas pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, como agricultores familiares. Esse reconhecimento foi importante para que essas famílias pudessem acessar um conjunto de políticas públicas e, principalmente, para que ganhassem visibilidade.

Historicamente, essas comunidades estiveram invisibilizadas principalmente pela não valorização da atividade econômica; no entanto, com a emergência do debate ambiental, houve inflexão nesse entendimento. Como a produção extrativista sustentável demanda o manejo florestal de espécies nativas, é necessário que esta se realize em áreas com cobertura florestal, o que significa dizer que é um sistema de produção que alia *per se* a conservação dos recursos naturais com a geração de trabalho e renda. Partindo-se do pressuposto de que o Brasil é o principal país entre os dezessete países megadiversos, pois detém 20% de toda a biodiversidade do planeta (Brasil, 2016), e considerando-se que o país ainda possui cerca de 54% de todo o seu território em florestas nativas, pode-se afirmar que o país pode desenvolver estratégias de crescimento econômico com vantagens competitivas e comparativas sustentáveis.

Em 2011, a CC/PR, juntamente com a Secretaria-Executiva da Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), trabalhou junto com o IBGE para que fosse produzido um conjunto de informações que pudessem revelar – a partir das bases de dados – as diferentes identidades expressas na referida comissão. A primeira constatação é que há identidades que se baseiam na economia dos sistemas de produção, como é caso dos extrativistas ou das quebradeiras de coco babaçu, e também há outras calcadas no bioma onde vivem, a exemplo de catingueiras ou geraizeiros. Em função das diferentes variáveis que definem essas identidades, seria necessário construir itinerários específicos que permitissem ao IBGE identificá-las e quantificá-las. No caso das identidades baseadas na economia dos sistemas de produção, como os extrativistas, foi possível levantar algumas informações iniciais. Por exemplo, no Censo Agropecuário 2006, do IBGE, foram identificados cerca de 113 mil estabelecimentos agropecuários de agricultores familiares que declararam que sua fonte de renda prioritária foi obtida a partir da

produção extrativista. Segundo Young (2012), no censo, foram identificadas cerca de 379 mil pessoas cuja mão de obra foi ocupada na produção extrativista familiar.

Dados também expressivos revelam-se quando se fala das florestas comunitárias, que são áreas públicas que estão sob a gestão de povos indígenas e comunidades tradicionais. Essas florestas estão, assim, distribuídas em hectares, conforme o SFB (2013): Resex (11.735.793 ha); RDS (64.550 ha); terra indígena (102.817.112 ha); e PAFs, PAEs e PDS (9.954.142 ha), atingindo-se um total de 124.571.597 ha. Essas áreas representam cerca de 51,7% de toda a área de florestas públicas cadastradas e se configuram como um grande potencial de uso sustentável da biodiversidade.

Nem todos os extrativistas se inserem nesses territórios, a exemplo dos quilombolas e de muitas outras comunidades que vivem da coleta de produtos da biodiversidade – como os geraizeiros do norte de Minas, os coletores de pequi, as apanhadoras de flores sempre vivas, as mangabeiras ou as quebradeiras de coco babaçu. Como dito anteriormente, há várias categorias de comunidades tradicionais cujas identidades estão associadas ao seu processo produtivo ou a um ecossistema específico. O importante é registrar que esses grupos adotam práticas produtivas sustentáveis de uso e conservação da biodiversidade e da agrobiodiversidade, em alguns casos, denominadas de produção extrativista, agroextrativista e/ou agroecológica.

Levando-se em conta a importância social, econômica e ecológica da produção extrativista é que foi desenvolvido um conjunto de políticas públicas de valorização dessa atividade produtiva. Como estratégia de estruturar e organizar as cadeias produtivas – oriundas desses sistemas de produção –, foi lançado em 2009 o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade. Esse plano envolveu duas instâncias federativas (federal e estadual), a sociedade civil e o setor empresarial privado, que atuaram de forma intersetorial e integrados. Nesse plano, o governo federal intensificou as compras do mercado institucional em programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e inscreveu dez produtos extrativistas na Política de Garantia de Preços Mínimos para a Sociobiodiversidade (PGPMBio). Esta foi, sem dúvida, a política que melhor estruturou a cadeia de alguns produtos – por exemplo, a borracha, cujo preço, no início da operacionalização do programa, girava em torno de R$ 1,8 a R$ 2, desestimulando a coleta. Com a política de subvenção – cujo preço mínimo era de R$ 3,5 no começo do programa, em 2009 –, os extrativistas passaram a ser subvencionados em cerca de R$ 1,5/kg. Segundo um representante da Associação de Moradores da Resex Capanã Grande,[10] alguns jovens que viviam fora da reserva já falavam em voltar para organizar a produção em função do conjunto de políticas federais

10. Comunicação pessoal feita em 2013 no município de Manicoré/AM.

e estaduais – o governo do Amazonas também subvenciona a borracha – de apoio aos produtos da sociobiodiversidade.

No âmbito dos territórios, o plano previa instâncias de governança que envolviam todos os atores estratégicos na cadeia, como produtores, prestadores de serviço (bancos, assistência técnica, capacitação etc.) e compradores (diretos ou intermediários, fornecedores para o setor industrial).

O arcabouço conceitual e operacional foi bem estruturado e executado; o plano tinha um apoio político na esfera federal que envolvia diretamente a Casa Civil, alguns ministérios (MMA, MDA e MDS) e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), além de contar também com o apoio da Cooperação Técnica Alemã (GIZ – em alemão, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). Os movimentos sociais reconheciam a importância do plano, principalmente naquilo que lhes trazia resultados imediatos – como foi o caso da PGPMBio, que cumpriu o papel de, por exemplo, revitalizar o extrativismo da borracha e de constatar que os extrativistas ainda eram muito excluídos das políticas públicas estruturantes para a agricultura familiar. Mesmo sendo reconhecida como beneficiária da Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006), grande parte dessa população não tinha a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), considerada a "carteira de identidade do agricultor familiar". Em 2009, havia registro de emissão de cerca de 5 mil DAPs identificadas como de agricultores familiares extrativistas, sendo que esse número saltou para quase 60 mil em 2015, evidenciando-se os esforços do governo e da sociedade civil para garantirem essa inclusão.

Apesar de todos os esforços, o plano teve dificuldades para avançar, principalmente pela falta de recursos financeiros que de fato pudessem estruturá-lo e garantir as condições técnicas, materiais e institucionais para seu pleno desenvolvimento.

Em 2011, o MMA assume o compromisso com a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) de impulsionar a agenda da agroecologia tanto internamente quanto na articulação de conjunto de ministérios e instituições governamentais que estabeleciam interface com o tema. Nesse processo, foi sendo construída a interface entre o Plano da Sociobiodiversidade e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo).

A produção extrativista, ou agroextrativista, tem sua matriz conceitual inscrita na agroecologia, que, segundo Gliessman (2000), é aquela que – tendo como base compreensão holística dos agroecossistemas – é capaz de atender, de maneira integrada e permanente, aos seguintes critérios:

- baixa dependência de insumos comerciais;
- uso de recursos renováveis localmente acessíveis;

- utilização dos impactos benéficos do meio ambiente local;
- manutenção, a longo prazo, da capacidade produtiva;
- preservação da diversidade biológica e cultural; e
- incorporação do conhecimento e da cultura da população local.

Portanto, fazia todo sentido a integração, e isso de fato se refletiu na Pnapo, em que a produção extrativista mereceu destaque nas diretrizes II, III, IV e V, nos objetivos, nas metas e nas iniciativas. Atualmente, o Eixo 6 da Pnapo 2016-2019 é denominado sociobiodiversidade, e, segundo o referido plano, foi "(...) criado para assegurar a continuidade e a expansão da articulação institucional em torno dos Povos e Comunidades Tradicionais e dos produtos da sociobiodiversidade" (Brasil, 2016, p. 33). Ainda no marco da Pnapo, foi instituída a Subcomissão Temática da Sociobiodiversidade, vinculada à Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo).

Entre as muitas estratégias estabelecidas para esses quatro anos, no Eixo 6, talvez a mais estratégica seja a assim expressa "Elaborar estudo de valoração dos serviços ambientais para produtos da sociobiodiversidade, com vistas à inclusão destes custos nos preços mínimos da PGPMBio" (Brasil, 2016, p. 71). A questão do valor referente aos serviços ambientais embutido nos produtos da sociobiodiversidade é fundamental. A produção extrativista tem sido analisada sob a ótica do isolamento, do atraso e da inviabilidade econômica, não sob a ótica da inovação, como a questão do pagamento por serviços ambientais, os chamados PSAs. É outro tema muito polêmico, mas inevitável de ser tratado, pois, de um lado, há a tese de que isso se trata de "mercantilização da natureza" e, de outro, a tese de que existe o mercado definindo estratégias de valoração e comercialização desses serviços, mesmo que reduzido somente ao carbono. No meio disso estão os estados[11] nacionais, que tomam a iniciativa de formular marcos regulatórios que viabilizem esse mercado – alguns sem as devidas salvaguardas, precauções e o necessário debate, mas outros, como o estado do Acre, garantindo que povos indígenas e comunidades tradicionais estejam incorporados às instâncias de governança das políticas. Esse tema não será tratado neste texto, mas somente observada a importância de tratá-lo, principalmente pelos movimentos sociais e, em especial, pelos povos indígenas e pelas comunidades tradicionais, que retiram parte de sua sobrevivência dos produtos da sociobiodiversidade.

11. Na Amazônia, temos os estados do Acre, com o Programa de Certificação e o Sistema de Incentivo aos Serviços Ambientais (Sisa), e do Amazonas, com o Bolsa Floresta. Nos outros biomas, há diversos outros regimes legais estaduais de pagamento por serviços ambientais (PSA), como: Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (ES); Bolsa Verde (MG); programa Bioclima (PR); Programa Estadual de Conservação e Revitalização dos Recursos Hídricos (RJ); Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (SC); e projetos de pagamentos por serviços ambientais previstos no Programa de Remanescentes Florestais (SP) (Santos *et al*., 2012).

Esse tema foi tratado em 2009, quando da discussão da composição dos custos, para definição dos preços mínimos na PGPMBio, momento em que foi aventada a possibilidade de inclusão dos custos dos serviços ambientais embutidos nesses produtos. Porém, em função da complexidade do tema, optou-se por não incluir esse custo; outro motivo foi porque o MF – que compunha o Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde – não concordava, alegando a necessidade de processo mais longo de debate, aliado ao fato de o Brasil ainda não ter marco regulatório específico para o tema.

Isso também se passou com o Bolsa Verde, que é um ensaio desse debate e que – pelos mesmos motivos de ausência de marco regulatório e de sua estreita relação com o Plano Brasil sem Miséria – tem sido caracterizado como transferência de renda com condicionalidades ambientais, não como iniciativa de PSA. Isso se dá pelo próprio desenho do Programa Bolsa Verde, que o caracteriza fortemente como um programa de proteção social, pois se a família sai da condição de extrema pobreza, esta sai do programa. Entretanto, o manejo que essa família faz no uso dos recursos naturais, em especial dos produtos da sociobiodiversidade, continuam. Isso implica dizer que a contribuição que as famílias oferecem para a manutenção dos recursos naturais e dos serviços que estes prestam a toda a sociedade e ao ambiente em geral não cessa. Ademais, há famílias que tradicionalmente manejam o mesmo território, mas que, por não se enquadrarem nessa faixa de renda, nunca foram beneficiárias do programa, embora prestem importante serviço à conservação ambiental desse local.

Dessa forma, o Bolsa Verde poderia ter sido desenhado de maneira a ser mais que um programa de superação da extrema pobreza, constituindo-se em programa estratégico que aliaria proteção social com proteção ambiental, visando, com isso, ao crescimento econômico inclusivo. Aí reside uma das principais críticas dos movimentos sociais que representam as comunidades extrativistas, verbalizadas em diversas oportunidades de debate e avaliação do programa. Vale dizer que esse caminho ainda pode ser percorrido como a segunda etapa mais amadurecida deste.

Construir um importante caminho para o desenvolvimento sustentável, de forma integral, articulada e em escala global era a perspectiva do governo brasileiro na Rio+20, quando apresentou, de forma tímida, a proposta do Piso de Proteção Socioambiental. Essa proposta se inspirou no Piso de Proteção Social para uma Globalização Equitativa e Inclusiva, elaborado pelo Grupo Consultivo sobre o Piso de Proteção Social, o chamado *Relatório Bachelet*, a partir de iniciativa da Organização Internacional do Trabalho – OIT (2011).

A proposta do Piso de Proteção Socioambiental foi pautada tomando como base experiências de vários países que vêm implementando políticas de proteção social aliadas à proteção ambiental, conforme documento apresentado na Rio+20.

Na sequência, são apresentadas algumas informações sobre essas experiências, segundo Meneses, Schlesinger e Hugueney:

> 1- Índia - lançou em 2006 o Regime Nacional de Garantia de Emprego Rural Mahatma Gandhi (*Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme* – MG-NREGA), que abrange atualmente cerca de 52,5 milhões de famílias. O programa garante 100 dias de emprego para cada agregado familiar rural, buscando ao mesmo tempo fortalecer sistemas produtivos locais sustentáveis.
>
> 2- Colômbia - instituiu o Programa Famílias Guardabosques (PFGB) com objetivo de gerar processos autossustentáveis de desenvolvimento, para beneficiar famílias, que podem ser afetadas por cultivos ilícitos de coca e estejam localizadas em ecossistemas estratégicos ou áreas de conservação e proteção. Ao se integrarem ao Programa, as famílias assumem o compromisso de evitar a expansão, buscando a redução e erradicação definitiva desses cultivos. Atualmente o projeto cobre mais de 87 mil ha e envolve cerca de 49 mil famílias.
>
> 3- Equador - o Programa Sócio Bosques consiste na entrega de incentivos econômicos a camponeses e indígenas, que se comprometem voluntariamente a conservar e proteger suas áreas de florestas nativas. Atualmente o projeto envolve 46.900 famílias e conserva cerca de 1.500.000 ha de florestas.
>
> 4- Etiópia - o Programa Rede de Segurança Produtiva (*Productive Safety Net Program*/ PSNP), criado em 2005, beneficia atualmente cerca de 7,5 milhões de pessoas, ou 10% da população etíope. O programa foi desenhado para ajudar as famílias a lidar com os períodos de choque e insegurança alimentar causados pelas constantes secas (Meneses, Schlesinger e Hugueney 2012, p. 8-9).

Apesar de a proposta não ter ganhado o espaço que merecia, nem ter avançado internamente no governo brasileiro após a Rio+20, esta apresentava consistência política e estratégia técnica e operacional. A seguir, estão as características que deveriam ser constitutivas da proposta, conforme expresso no documento do MDS.

- Promover o desenvolvimento sustentável, tratando de forma equilibrada ações na área social e ambiental, com impacto na economia.
- O foco deve estar na promoção de direitos.
- A iniciativa deve ser de larga escala para promover os impactos necessários na redução da pobreza.
- Os instrumentos devem ser poucos, mas bem escolhidos, para garantir a simplicidade e agilidade na sua aplicação, como forma de alcançar um grande número de beneficiários.
- A proposta deve estar adequada às múltiplas faces da pobreza e suas interseções com as dimensões ambientais de cada país.

- Ao piso devem estar agregados um conjunto de políticas que estimulem a produção sustentável, o pagamento por serviços ambientais, além de agregar também valor aos ativos ambientais que estão sob o domínio das comunidades/nações (Brasil, 2012a, p. 5).

Infelizmente, o debate sobre o piso não teve continuidade no pós-Rio+20, e teria grande potencial de contribuição ao debate sobre PSA como um dos instrumentos de redução da pobreza. O que fortalece a perspectiva de que a construção do desenvolvimento sustentável – para um ambiente saudável, como propugnado pelos vários princípios das várias cúpulas internacionais de meio ambiente – deve estar fortemente alinhada com a superação das vulnerabilidades sociais, sendo a pobreza a maior destas. Isso será tanto mais sustentável quanto maior for a participação dos movimentos sociais de povos indígenas e comunidades tradicionais, nos níveis nacional e global.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há dúvida de que o governo federal brasileiro, no período 2003-2014, deu um novo e importante conteúdo ao conceito de povos e comunidades tradicionais ao decidir incorporá-lo à estratégia de políticas públicas e reconhecer sua importância social, cultural e política, mas, acima de tudo, ao reconhecer seus direitos. Muitas dessas políticas, ao longo dos últimos dez anos, foram fundamentais para que as comunidades extrativistas fossem não só valorizadas, mas também consideradas efetivamente como beneficiárias de políticas públicas universais e específicas. Com certeza, os resultados produzidos pelo conjunto dessas políticas foram significativos e recolocaram as comunidades tradicionais extrativistas em outro patamar de reconhecimento como sujeitos políticos. Mas, por sua vez, certamente não foram suficientes para lidar com a complexidade dos sistemas de produção e de seus modos de vida.

Dar conta desse desafio significa reconhecer que será necessário um novo encaminhamento. Não mais um plano, um programa ou projetos setoriais ou intersetoriais, mas uma decisão política de como o Brasil pensa lidar com as famílias que têm sob sua responsabilidade 51% de todas as florestas públicas comunitárias (Brasil, 2013a) deste país megadiverso do ponto de vista da biodiversidade e da sua cultura.

Significa dar um novo encaminhamento para a economia em que essas famílias estão inseridas. Deve-se não apenas incorporar novos conteúdos – como a questão dos PSAs e do mecanismo de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD+) –, mas também fazê-lo na perspectiva democrática e participativa, que é ouvindo e respeitando a posição das famílias e suas representações políticas. É preciso

valorizar os produtos manejados de forma sustentável, acrescidos desses novos conteúdos, como incluir no custo de produção os serviços ambientais dos produtos da sociobiodiversidade. Mas não só isso, é necessário estratégia ambiciosa, que deixe claro para a sociedade brasileira em geral quais são as vantagens e os benefícios que são produzidos por essas famílias nas florestas onde vivem e pelas quais são responsáveis.

Isso inclui as seguintes ações.

1) Garantir cidadania a essas famílias para além das bolsas Família e Verde, as quais cumprem papel importante, mas não suficiente.
2) Investir na educação para formação de profissionais, preparados e estimulados a trabalhar com as comunidades tradicionais extrativistas.
3) Investir em ciência e tecnologia baseada na biodiversidade e em seu manejo, que, em associação com os conhecimentos tradicionais, possam garantir produção agroextrativista continuada e sustentável.
4) Promover a segurança jurídica sobre seus territórios, quando estes ainda não tiverem sido reconhecidos, garantindo o acesso a áreas que não sejam de sua posse ou propriedade, mas necessárias para a coleta dos produtos da sociobiodiversidade, de modo a assegurar geração de emprego e renda.

Portanto, essa estratégia significa dar novo encaminhamento ao conteúdo socioambiental, valorizando os territórios indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais extrativistas, como áreas de especial interesse para a conservação ou também chamadas áreas protegidas, haja vista que são imprescindíveis à conservação dos recursos naturais.

Esse novo encaminhamento deverá ser implementado por parte de governos em todas as esferas federativas, e com todos os órgãos e instituições necessárias, aplicando-se um conceito de governança socioambiental, em que tanto maior será essa governança quanto maior for a efetiva participação, a transparência e a governabilidade. Ao fim, significa dizer que isso seria prioridade para os Estados que assumissem a sustentabilidade como meta estratégica para o desenvolvimento.

O Brasil já percorreu um importante caminho nessa direção, falta estabelecer metas institucionais para esse modelo de desenvolvimento e alcançá-las. A experiência recente demonstra que é possível, seja pelos métodos democráticos e participativos empregados, seja pelos resultados alcançados; porém, é preciso avançar mais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Declaração de Conferência da ONU no Ambiente Urbano**: Estocolmo, 1972. Brasília: MMA, [s.d.]. Disponível em: <goo.gl/yce5jU>. Acesso em: 16 jul. 2017.

_____. **Plano Anual de Manejo Florestal Comunitário e Familiar**: período 2011. Brasília: SFB/MMA, 2010a.

_____. **Balanço de Governo** – 2003 a 2010. Brasília: Presidência da República, 2010b. Disponível em: <https://goo.gl/VLc54i>. Acesso em: 16 jul. 2017.

_____. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil sem Miséria. Brasília: Presidência da República, 2011a. Disponível em: <goo.gl/ojw5xc>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011b. Disponível em: <goo.gl/d2zGNo>. Acesso em: 14 jul. 2017.

_____. Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011. Regulamenta dispositivos da Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011, que tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Programa Bolsa Verde. Brasília: Presidência da República, 2011c. Disponível em: <https://goo.gl/5nws4v>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília: Congresso Nacional, 2011d. Disponível em: <https://goo.gl/fDXMqW>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Exposição de Motivos Interministerial da Medida Provisória nº 1/2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, e altera o art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, a qual cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: MDS; MMA; MF; MP, 2011e.

_____. **Piso de Proteção Socioambiental**: ideias para o debate na Rio+20. Brasília: MDS, 2012a.

_____. **Análise do filtro de restrições aplicado aos sem remuneração nos dados preliminares do universo do Censo Demográfico 2010**. Brasília: MDS, 2012b. (Estudo Técnico, n. 16).

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2012c.

_____. **Florestas do Brasil em resumo** – 2013. Brasília: MMA, 2013a.

_____. **Relatório Bolsa Verde**: erradicar a extrema pobreza e conservar o meio ambiente. Brasília: MMA, 2013b. Disponível em: <https://goo.gl/LQJk1d>.

_____. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

_____. **Brasil agroecológico**: Planapo 2016-2019. Brasília: MDA, 2016. 89p. Disponível em: <https://goo.gl/JnCjQx>.

GLIESSMAN, S. R. **Agroecologia**: processo ecológicos em agricultura sustentável. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

MENESES, F.; SCHLESINGER, S.; HUGUENEY, E. **Avaliação do Programa Bolsa Verde**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2012.

SANTOS, P. *et al*. **Marco regulatório sobre serviços ambientais no Brasil**. Belém: Imazon; FGV; GVces, 2012.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Piso de Proteção Social para uma globalização equitativa e inclusiva**. Relatório do grupo consultivo sobre o piso de proteção social. Genebra: OIT, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/zUCfdN>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. [s.l.]: ONU, 2012. Disponível em <goo.gl/hgFWp>. Acesso em: 14 jul. 2017.

YOUNG, C. E. F. *et al.* **Extrativismo vegetal de produtos não madeireiros no Brasil**. Brasília: MMA, 2012, 77p.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

OLIVEIRA, L. R.; ALTAFIN. G. I. **Proambiente**: uma política de pagamento de serviços ambientais no Brasil. Brasília: UnB, [s. d.]. (Apresentação oral).

Parte 6

Conhecimento

CAPÍTULO 13

INOVAÇÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR NO CONTEXTO DA EXTENSÃO RURAL E DA TRANSIÇÃO AGROECOLÓGICA

Flaviane de Carvalho Canavesi[1]
Valter Bianchini[2]
Hur Ben Corrêa da Silva[3]

1 INTRODUÇÃO

Tratar o tema da inovação na agricultura familiar no contexto da extensão rural e da transição agroecológica requer um novo paradigma de ciência e tecnologia, baseado em metodologias participativas de construção do conhecimento e políticas públicas, que considerem a diversidade identitária e de sistemas de produção inerentes a este público. Passa também por uma revisão da relação da agricultura familiar com os mercados, a partir do princípio da autonomia, e pela superação das assimetrias geradas pelo modelo de inovação excludente e concentrador de renda, que caracterizou a fase difusionista produtivista da extensão rural brasileira (Caporal e Ramos, 2006; Rodrigues 1997[4] *apud* Calgaro Neto e Souza, 2016).

A promoção de serviços de extensão rural mais orientados às necessidades de agricultores e agricultoras familiares só viria a ocorrer na fase mais recente da assistência técnica e extensão rural (Ater) pública, caracterizada por alguns autores como ambiental agroecológica (Caporal e Ramos, 2006; Rodrigues 1997 *apud* Calgaro Neto e Souza, 2016). Desde 2003, quando é reavaliada a experiência de extensão rural no Brasil e uma reforma é proposta, novos atores e novos olhares sobre a construção do conhecimento começam a integrar a elaboração, a execução e a avaliação de políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar. Foi assim com a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e, mais tarde, com a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) (Brasil, 2012), que integra, articula e adequa políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica.

---

1. Docente em extensão rural na Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (FAV/UnB).
2. Consultor da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e engenheiro agrônomo do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/PR).
3. Coordenador da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), extensionista do Emater/PR e presidente da Academia Brasileira de Extensão Rural (Aber).
4. Rodrigues, C. M. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil. *Cadernos de Ciência & Tecnologia,* Brasília, v. 14, n. 1, p. 113-154, 1997.

A Pnater incorporou aos seus princípios o suporte a agriculturas mais sustentáveis, a valorização de metodologias participativas, a definição de atendimento exclusivo à agricultura familiar em sua diversidade de expressão e a possibilidade de execução dos serviços por instituições estatais e não estatais. Estas últimas, em grande parte, correspondem a organizações que atuam desde a década de 1980, sistematizando conhecimentos agroecológicos de agricultores e agricultoras familiares. Dando continuidade a essas inovações, a Pnapo veio reforçando o enfoque no processo de transição agroecológica, influenciando o planejamento da Ater.

Como transição agroecológica, podemos considerar a definição proposta por Molina (2011) para a escala das unidades de produção e vida familiar.

> uma reconversão do manejo convencional dos agroecossistemas a outros mais sustentáveis. Implica a substituição das tecnologias contaminantes e altamente dependentes do mercado por outras, que permitem o uso de recursos locais e a manutenção da diversidade biológica e da capacidade produtiva a longo prazo (Molina, 2011, p. 52, tradução nossa).

Não que essa escala seja suficiente para caracterizarmos a transição agroecológica, pois, como sugere o autor, importa também a garantia dos processos de distribuição e segurança alimentar que envolvem produção, elaboração e transformação, transporte, distribuição, bem como conservação e preparação dos alimentos. Tais processos obrigam a adotar uma visão do fenômeno agrícola mais ampla do que a meramente produtiva e, neste sentido, considerar o "metabolismo agrário" como um todo (Molina, 2011, p. 55, tradução nossa). Resulta, portanto, na promoção de uma transição socioecológica muito mais ampla e complexa do que a simples mudança nas técnicas de produção, em um processo que envolve a estruturação de um conjunto de políticas públicas que se inter-relacionam com o objetivo de promoção da agroecologia.

Assim, pode-se considerar a Pnater como potencial indutor da transição agroecológica, uma vez que medeia o acesso à diferentes políticas públicas estruturadas para o fortalecimento da agricultura familiar nos últimos anos, como o crédito agrícola do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf), o Seguro Garantia Safra, o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) e o Programa de Compras da Agricultura Familiar (Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Nacional de Alimentação Escolar, compras institucionais e biodiesel). Políticas estas cuja Pnapo propõe, inclusive, a adequação às suas diretrizes.

Os princípios e as diretrizes da Pnater já intencionavam impulsionar um processo de transição agroecológica uma década antes da elaboração da Pnapo. Os instrumentos utilizados para esse fim foram sistematicamente alvo de críticas e reavaliação nos órgãos de gestão, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento

Rural Sustentável (Condraf) e, mais tarde, a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo).

Compreendendo a extensão rural como um serviço mediador do processo de transição agroecológica, cuja qualificação e formação precisavam ser revisitadas, a subcomissão de conhecimento da Cnapo centrou-se principalmente nas discussões acerca da construção do conhecimento agroecológico, relativizando o "fomento à inovação tecnológica para a agricultura familiar" (Brasil, 2010) em um momento em que é criada a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) (Brasil, 2013), para coordenar os serviços da Ater no Brasil. Nesta nova estrutura, à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que compõe a sua diretoria de transferência de tecnologia, caberá o papel de "desenvolver e disponibilizar informações e tecnologias, desenvolver e validar métodos de transferência tecnológica e capacitar multiplicadores".[5]

É nesse contexto que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA),[6] por meio do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater), da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), passou a promover ações junto a instituições e conselhos de pesquisa agropecuária, universidades, executoras dos serviços de extensão rural e organizações representativas da agricultura familiar, para formular o Plano Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar (Brasil, 2014b), com objetivos de: *i)* ampliar os espaços de integração da extensão rural, pesquisa, ensino e agricultura familiar; *ii)* promover a construção e o compartilhamento de conhecimentos e tecnologias apropriadas na diversidade da agricultura familiar; *iii)* ampliar a oferta e o acesso a tecnologias apropriadas; e *iv)* ampliar e fortalecer as redes de gestão da inovação.

Este capítulo tem por objetivo apresentar um registro das ações e dos acúmulos, relacionados ao tema da inovação na agricultura familiar, obtidos por meio do desenvolvimento de políticas públicas voltadas para esse público – em especial, a Pnater e a Pnapo – e do processo de elaboração do Plano Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar. Visa também levantar questões e contribuir com o debate sobre o tema, para que conceitos, metodologias e políticas públicas possam ser (re)definidos conforme as especificidades do público da agricultura familiar, tão diverso em conhecimentos e expressões. Os conteúdos apresentados baseiam-se em revisão de literatura, pesquisa documental e experiência pessoal dos autores. A seção 2 discute o conceito de inovação na agricultura familiar, apresentando as contribuições levantadas nas *oficinas de concertação* promovidas pelo MDA

5. Disponível em: <https://goo.gl/16HzQ9>.

6. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, criado em 2000 pelo Decreto nº 3.338/2000, foi extinto em 2016 pela Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, passando suas atribuições para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário como Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, sendo, nesse dia, transferida para a Casa Civil da Presidência da República pelo Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016.

em 2014. A seção 3 analisa as ações de inovação realizadas no contexto da política de extensão rural no Brasil. A seção 4 aborda o Plano Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar. A seção 5 apresenta as considerações finais.

2 INOVAÇÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR: DO QUE ESTAMOS FALANDO?

Considera-se a inovação como algo novo: um produto, um processo, uma nova forma de gestão. Processos que fazem parte da rotina dos agricultores familiares nos seus modos de superação das adversidades, para manter sua reprodução social e dos seus sistemas de produção, e que devem ser sistematizados e potencializados.

Realizando uma pesquisa exploratória em documentos institucionais e bibliográficos, podem-se encontrar conceitos que dão diferentes nuances à inovação.

O conceito adotado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) sugere que

> inovação é a aplicação de novos conhecimentos nos processos produtivos ou organizacionais. É quando ocorre uma apropriação social de conhecimentos, ideias, práticas e tecnologias. É quando se traduz em uma mudança que seja útil e benéfica no conhecimento produtivo ou organizacional (IICA, 2014, p. 3, tradução nossa).

O IICA leva em consideração o conceito adotado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE),[7] no qual

> inovação é a implementação de uma novidade ou melhora (tecnológica ou não tecnológica) em produtos (bens ou serviços), processos, formas de mercado ou formas de organização. É a aplicação de ideias, conhecimentos ou práticas inovadoras para o contexto particular, com o objetivo de criar mudanças positivas que permitam satisfazer necessidades, enfrentar desafios ou aproveitar oportunidades. Trata-se, portanto, de novidades e mudanças úteis, que podem ser de caráter substantivo (uma grande mudança ou melhora) ou de tipo cumulativo (pequenas mudanças que no seu conjunto resultem em uma melhora significativa) (OECD, 2005 *apud* IICA, 2014, p. 3, tradução nossa).

Nessa perspectiva, o documento do IICA afirma a centralidade do governo para facilitar as condições econômicas, sociais e institucionais para a inovação. Sendo importantes a disponibilização de recursos; a estruturação de um marco legal; a formação de recursos humanos, seja pela educação formal, seja pela capacitação; e o incentivo à pesquisa e à informação atualizada, estabelecendo vínculos efetivos entre todos os criadores e usuários do conhecimento.

7. OCDE – Organisation for Economic Co-operation and Devopment. *Oslo Manual*: guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3th edition. France: OECD; European Commission, 2005. 164 p.

O posicionamento institucional do IICA (2014), ao citar a *Declaração de Ministros de Agricultura das Américas* (2011),[8] afirma que a inovação deve servir para enfrentar os desafios da agricultura referentes ao "desenvolvimento de territórios, adaptação à mudança climática e ao melhoramento da segurança alimentar e qualidade de vida dos habitantes" (IICA, 2014, p. 2, tradução nossa).

Nesse sentido, há um acúmulo de experiências protagonizadas por agricultores familiares em sistemas de produção sustentáveis e inovadores que enfrentam tais desafios.

Tais experiências inovadoras interagem com o ambiente da extensão rural a partir dos princípios da Pnater, que, entre outros, assinala o desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente e a adoção dos princípios da agricultura de base ecológica, como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis.

Mas de qual conceito de inovação estamos falando? Quais metodologias e políticas públicas permitiram e permitiriam inovações para a transição agroecológica?

Para discutir essas questões, foram reunidas organizações representativas de agricultura familiar, pesquisa agropecuária, ensino e extensão rural em oficinas coordenadas pelo Dater/SAF/MDA, a partir de 2013, com a criação de uma coordenação específica para trabalhar o tema da inovação. As principais atividades foram as chamadas oficinas de concertação do Plano Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar, então em formulação.

O plano[9] não trouxe uma definição do conceito de inovação, mas apresentou, em linhas gerais, objetivos e diretrizes. Isso denotava a necessidade de um aprofundamento do conceito de inovação junto aos principais sujeitos do debate para planejamento de ações subsequentes.

Essas *oficinas de concertação* partiram das experiências concretas desenvolvidas em cada localidade e realidade pela agricultura familiar para ensaiar, a partir do debate teórico e institucional da inovação, um conceito que melhor se aproximasse à realidade da agricultura familiar e que pudesse nortear as ações de um plano de inovação, como o que estava sendo proposto.

Apontando para uma construção conceitual apropriada à agricultura familiar em sistemas sustentáveis de produção e garantia de segurança alimentar e nutricional,

8. Declaración de Ministros de Agricultura. *In*: Encuentro de Ministros de Agricultura de las Américas. San José, Costa Rica, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/wVF4BS>.

9. Segundo apresentação do Plano Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar pela Coordenação de Inovação e Sustentabilidade, do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater) da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do MDA, em junho de 2014.

podem-se listar os ensaios conceituais surgidos a partir da oficina de concertação realizada em Minas Gerais, promovida no âmbito do Plano Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar pelo MDA e pela Embrapa, em dezembro de 2014, em que os participantes, com prática em metodologias de sistematização de experiências e construção do conhecimento[10] realçaram que "inovação é o fazer diferente, não necessariamente a partir de um conhecimento novo, mas sim conhecido e socializado" (Brasil e Embrapa, 2014b, p. 6). Nesta percepção, que aponta a participação social e as trocas de conhecimentos inerentes aos processos de inovação, encontra-se correspondência com o que afirmam Schneider *et al.* (2014) sobre as possibilidades do que é inventado ser considerado, de fato, uma inovação. Para esses autores, faltam nos sistemas produtivos da agricultura familiar o reconhecimento e a legitimação de ideias e criações que fazem a diferença e que definem uma inovação.

Outras contribuições, nessa oficina, apontaram para uma aproximação ao ato de inovar como procurar formas de resolver os problemas a partir das potencialidades locais, otimizando recursos e energia, e assim construir conhecimento a partir da visão de mundo e da prática das agricultoras e dos agricultores. Afirma-se, assim, que inovações são inerentes aos sistemas de produção dos agricultores familiares como resistência às condições de escassez. A percepção dos atores envolvidos indica ainda a condição de indissociabilidade entre pesquisa agropecuária, ensino e extensão rural, o que se resume em um processo no qual "todo mundo ensina, todo mundo pesquisa e todo mundo aprende" (Brasil e Embrapa, 2014b, p. 5), referindo-se às trocas de experiências realizadas, por exemplo, nas Caravanas Agroecológicas realizadas pela Rede de Núcleos de Agroecologia da região Sudeste.[11]

No conjunto do que pôde ser observado dessa reunião multi-institucional de interface sobre o tema da inovação, é contundente a necessidade de valorizar o saber dos agricultores familiares. Contudo, a *Carta de Sete Lagoas*[12] (Brasil e Embrapa, 2014a), surgida da oficina de concertação de Minas Gerais (Brasil e Embrapa, 2014c), demonstra a preocupação com resquícios conceituais da fase difusionista de extensão rural:

> A discussão sobre inovação na agricultura familiar é intensa e polariza duas perspectivas. A primeira, mais horizontal, buscando principalmente o envolvimento dos próprios

10. As executoras de assistência técnica e extensão rural (Ater) em Minas Gerais, em sua maioria, são instituições que, desde a década de 1980, desenvolvem trabalhos relacionados ao fortalecimento da agricultura familiar, a partir da perspectiva da sustentabilidade. Desde 2003, são vinculadas à Articulação Mineira de Agroecologia, cuja construção coletiva do conhecimento em agroecologia é a base do seu trabalho. Ver *Revista AMA*: Articulação Mineira de Agroecologia, ano 1, 1. ed. mar. 2008. Disponível em: <goo.gl/xbWjWu>. Acesso em: abr. 2015.

11. Os núcleos de agroecologia, criados e apoiados pelo Dater/SAF/MDA, em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), desde 2010, mas também em editais anteriores desde 2004, constituem a principal ação realizada em termos de sistematização de experiências, construção do conhecimento agroecológico, apropriação de tecnologias e inovações metodológicas de extensão rural.

12. Disponível em: <https://goo.gl/eAokyd>. Acesso em: jul. 2017.

> agricultores como agentes de intercâmbio e este, como fator indutor de processos de inovação e a segunda, mais usual, que estabelece de maneira vertical uma correia de transmissão entre ensino-pesquisa-extensão-agricultor, que abriga nuances desde o difusionismo clássico até pesquisa participativa (Brasil e Embrapa, 2014a, p. 1).

Em outro momento correspondente aos eventos do Plano Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar, na oficina de concertação realizada no estado do Rio de Janeiro, em dezembro de 2014, fez-se a discussão em torno do descompasso entre tecnologia e sociedade[13] e a consideração de que a ciência é uma construção social, de que a técnica não é exclusivamente instrumental e de que a insustentabilidade está enraizada nos padrões institucionais, organizacionais e comportamentais. Sendo assim, uma abordagem crítica foi apresentada por Flavia Charão Marques, considerando que há uma transformação no modo de entender a inovação, vista como processos de mudanças sociotécnicas, consequência de processos bem mais fluidos, ramificados e enraizados na sociedade.[14]

Entendendo que as opções tecnológicas são enraizadas na sociedade e, portanto, corroboram para superação ou não de estágios de exclusão social, considera-se fundamental uma mudança nos processos que levam à criação, à invenção e à transformação de tecnologias, pois estas são consideradas como construções sociais, balizadas por fatores que vão desde motivações e características individuais até condicionamentos político-institucionais. Condicionamentos como aqueles em que o Estado, operando políticas públicas de extensão rural ou inovação, pode estimular processos que respeitem a diversidade da agricultura familiar – portanto, inclusivos –, ou aqueles excludentes, como se tem registro no processo de modernização da agricultura brasileira.

Portanto, uma das principais críticas ao padrão dominante de geração de tecnologia se refere à inadequação dos modelos *de cima para baixo*, principalmente pela desconsideração da interface com a sociedade.[15]

Como forma de considerar os formatos diferentes de geração do conhecimento e inovação, autores como Schneider *et al.* (2014) sugerem o conceito de produção de novidades, que difere dos modelos tradicionais de inovação. Segundo os autores, a inovação estaria ligada a modelos dominantes do processo de modernização agrícola, sendo que as novidades, assim consideradas, estariam relacionadas não a

13. De acordo com a consideração feita sobre o descompasso entre tecnologia e sociedade, Mendonça (2012) afirma que há uma percepção em que "parecem atribuir à tecnologia – elevada ao *status* de entidade autoimanente e descolada das relações sociais – papel protagonista nessas mesmas políticas, desconsiderando-se as bases sociais que lhe deram/dão suporte" (Mendonça, 2012, p. 73).

14. Palestra realizada pela Profª. Drª Flavia Charão Marques, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), na Oficina de Concertação do Rio de Janeiro, em dezembro de 2014.

15. Para aprofundamento desses estudos, ver Marques e Dorneles (2014), Marques e Medeiros (2012) e Marques, Dal Soglio e Ploeg (2010).

este processo, mas a mudanças radicais associadas a trabalhos em rede, aprendizado social e negociação coletiva.

Assim, Oliveira *et al.* (2011) propõem a abordagem da produção de novidades (*novelty production approach*):

> Nesta abordagem a produção de novidades é reconhecida como um processo contínuo de solução de problemas diários e de criação de novas e melhores maneiras de otimizar o uso dos fatores de produção e de praticar agricultura, que tem como base as práticas e os saberes locais e a integração de conhecimentos científicos com os conhecimentos tradicionais. Além disso, novidades são inovações que rompem com as regras e os padrões do paradigma da modernização agrícola. Ao tencionarem os padrões dominantes, as novidades são potencialmente produtoras de mudanças em domínios da produção diferentes daqueles nos quais e para os quais elas foram produzidas, gerando novas práticas, novas instituições e novas demandas (Oliveira *et al.*, 2011, p. 92).

Esses esforços de compreensão dos processos geradores de conhecimento e tecnologias se aproximam da realidade cognitiva da agricultura familiar e da extensão rural e geram possibilidades de reconhecimento de dinâmicas em redes coletivas, locais e contextualizadas, que trazem em si o potencial de romper com processos difusionistas, quando o assunto é extensão rural e inovação na agricultura familiar.

Nessa perspectiva, que entende as mudanças sociotécnicas na forma de fazer agricultura, são necessários novos referenciais de formação, pesquisa, ensino e trabalho extensionista. Isto requer de um plano de inovação sua melhor formulação conceitual e metodológica, para dar cabo das necessidades de apropriação de tecnologias voltadas à inclusão, ou tecnologias sociais, rompendo com o ciclo de perda de autonomia e exclusão social da agricultura familiar imposto pelo modelo modernizador hegemônico.

3 INOVAÇÃO NO CONTEXTO DA EXTENSÃO RURAL

Em 2013, foi criada no MDA uma coordenação para tratar da inovação na agricultura familiar, visando promover a disponibilização de conhecimentos e qualificar, por meio da formação, os serviços de extensão rural. Esta Coordenação de Inovação e Sustentabilidade foi desenhada em alinhamento aos objetivos da Pnapo, então recém-decretada em agosto de 2012 e com forte apelo para o tratamento da disponibilização de tecnologias com a mediação da Ater, a partir da lei de criação da Anater.

A referida coordenação teve objetivos que se adequam aos princípios da Lei nº 12.188/2010, a Lei de Ater, sendo eles: "promover o desenvolvimento e a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário e a integração deste ao mercado produtivo nacional" e, ainda, "promover

a integração da Ater com a pesquisa, aproximando a produção agrícola e o meio rural do conhecimento científico" (Brasil, 2010).

Ainda que uma coordenação específica para tratar do tema da inovação tenha sido criada somente em 2013, ela consolida um processo de ajustes de instrumentos de contratação de projetos que desde 2004 o MDA vinha operando, baseado na reformulação dos serviços de extensão rural sob a Pnater, que, segundo Caporal e Petersen (2012), é quando a palavra agroecologia aparece pela primeira vez em uma política pública nacional, como orientação para a ação dos extensionistas rurais brasileiros.

A partir de referenciais como estes, e no bojo do processo participativo de construção da Pnater, foram contratados projetos por meio de editais lançados em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), chamadas públicas de Ater e termos de cooperação com a Embrapa, com associações no campo tecnocientífico, como a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), as universidades e os convênios com as organizações estaduais de pesquisa agropecuária (Oepas).

Em 2013, têm início os debates para a formulação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Instituída pelo Decreto nº 8.252, de 26 de maio de 2014. Compete à Anater, no que tange a disponibilização de tecnologias,

> promover, estimular, coordenar e implementar programas de assistência técnica e extensão rural, visando à inovação tecnológica e à apropriação de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica, ambiental e social; promover a integração do sistema de pesquisa agropecuária e do sistema de assistência técnica e extensão rural; fomentar o aperfeiçoamento e a geração de novas tecnologias e a sua adoção pelos produtores; apoiar a utilização de tecnologias sociais e os saberes tradicionais utilizados pelos produtores rurais (Brasil, 2014a).

Tais competências reforçam a importância da interação entre Ater e pesquisa para a inovação, cujos esforços podem ser observados desde a década de 1960. Nessa década, apesar do crescimento do Sistema Brasileiro de Extensão Rural (Siber), coordenado pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (Abcar), havia uma falta de entrosamento entre pesquisadores e extensionistas, que levava à pesquisa de inovações pouco conectadas com a real necessidade dos produtores e a deficiências na disseminação das inovações criadas. O diagnóstico de situação levou à assinatura, em 20 de junho de 1966, de um protocolo do Programa de Articulação, Pesquisa e Extensão, entre o Departamento de Pesquisas e Experimentação Agropecuárias (DPEA) e a Abcar, para a criação, em cada instituto de pesquisa, de um centro de informação e a alocação de um extensionista especialista em comunicação. O programa teve resultados tímidos e, enfrentando diversas dificuldades operacionais, prosseguiu até a extinção do DPEA, no ano seguinte (Peixoto, 2008).

Sobre a década seguinte, Peixoto (2008) afirma que:

> para promover e garantir a articulação entre as ações de ATER e de pesquisa agropecuária foi criada, no Ministério da Agricultura, a Comissão Nacional de Pesquisa Agropecuária e de Assistência Técnica e Extensão Rural (Compater) através do Decreto nº 74.154, de 6 de junho de 1974, extinta cinco anos após, pelo Decreto nº 86.323, de 31 de agosto de 1981 (Peixoto, 2008, p. 23).

Há um entendimento, por parte dos formuladores de extensão rural, de que a interação entre instituições de Ater e de pesquisa poderia ser um importante qualificador dos serviços de extensão rural, e, sendo assim, ao longo dos últimos cinquenta anos, as estratégias de articulação vão conformando, por meio das legislações referidas, competências para entrosamento. Contudo, é somente com a Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, que autoriza o Poder Executivo federal a instituir o serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, que, de fato, parece se estabelecer uma agência em que a pesquisa agropecuária, na figura da Embrapa, compõe, organicamente, uma das diretorias. Esta conjuntura faz com que ações em torno da dinâmica de integração pareçam ser fortalecidas, e o MDA, sendo protagonista desde 2003 na reformulação de uma política nacional de Ater, lança ações estruturantes para conformar o Plano Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar, tendo como parceiro principal a pesquisa agropecuária, na figura da Embrapa, que passa a integrar a Anater.

Analisando as possibilidades que se abrem com a interação entre uma instituição cuja missão é fortalecer o segmento específico da agricultura familiar, o MDA, e outra da pesquisa agropecuária como um todo, urge caracterizar o significado da Embrapa desde sua criação, em 1973, segundo afirma a historiadora Sonia Mendonça (2012), como "marco consagrador do redirecionamento da atividade no rumo dos interesses de grupos agroempresariais, em detrimento da produção de tecnologia destinada a pequenos produtores" (Mendonça, 2012, p. 73).

> Em seus primeiros anos de funcionamento, a Embrapa privilegiou a geração dos chamados pacotes tecnológicos, que induziam ao uso intensivo de insumos modernos, afinada aos interesses dos grupos agroindustriais que lutaram por sua fundação. Os pacotes seriam difundidos pela extensão rural mantendo, com ligeiras adaptações, a essência do conjunto de tecnologias anteriormente recomendadas aos agricultores. A modernização viabilizada pela Embrapa representaria a transnacionalização da agricultura e sua inserção no jogo da ditadura. Como exemplo, cito o crescimento de 6.500% na tratorização no meio rural, muito embora 52% deles se concentrassem em apenas 2,6% dos estabelecimentos rurais, todos com mais de 100 hectares. (Aguiar, 1986,[16] p. 92 *apud* Mendonça, 2012, p. 82).

Segundo a historiadora:

16. Aguiar, R. C. *Abrindo o pacote tecnológico*: Estado e pesquisa agropecuária no Brasil. São Paulo: Polis; Brasília: CNPq, 1986, 156 p.

> uma das principais contradições inerentes às políticas de pesquisa agropecuária no Brasil é aquela que contrapõe dois paradigmas ou "modelos" para sua condução: um, direcionado às demandas de grupos dominantes agroempresariais/agroindustriais e financeiros ligados ao chamado agronegócio e outro, destinado a atender pequenos produtores voltados ao abastecimento do mercado interno (Mendonça, 2014, p. 73)

Revendo as mudanças ocorridas no meio rural, que determinam uma pluralidade de atores e sistemas de produção diferenciados, a Embrapa procura adaptar-se institucionalmente, discutindo o que seria o *Marco Referencial: transferência de tecnologia, intercâmbio e construção de conhecimento*. Este documento visa

> subsidiar a integração entre os macroprocessos institucionais e orientar sobre a interação da Embrapa com a sociedade. Para a consecução desse objetivo busca-se a qualificação das ações de transferência de tecnologia, intercâmbio e construção coletiva do conhecimento, considerando a diversidade e heterogeneidade da agricultura brasileira e tropical, com foco no desenvolvimento da sociedade e do país (Brasil e Embrapa, 2014d, p. 8).

Tais mudanças institucionais, ainda não consolidadas, possibilitariam estreitar o diálogo entre extensão rural e pesquisa agropecuária, sendo a base inicial para o Plano Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar. Assim, tal plano teve por finalidade debater ações nos estados, a partir da promoção de espaços de gestão multi-institucionais envolvendo Ater, pesquisa, ensino e agricultura familiar, sendo o principal deles as chamadas *oficinas de concertação*, como já tratado anteriormente.

Essas oficinas de concertação, propostas pelo MDA, surgem com a finalidade de criar espaços, fortalecer redes e construir agendas conjuntas de trabalho interinstitucional, visando a disponibilização de conhecimentos e tecnologias de produção e processos apropriados para a agricultura familiar. Atribui, portanto, o papel político da gestão do conhecimento, a partir de acordos e alianças possíveis entre os principais sujeitos que participam do processo de promoção do desenvolvimento rural sustentável com base na agricultura familiar: gestores públicos, extensionistas, bem como profissionais do campo da pesquisa agropecuária e do ensino, das organizações econômicas e sociais de agricultores e agricultoras familiares, de organizações não governamentais (ONGs) e de outros setores relevantes territorialmente indicados.

O *Manual Operativo da Coordenação de Inovação* (Brasil, 2014c) orientava que cada oficina fosse organizada em cada um dos estados da Federação, podendo ocorrer também em territórios ou regiões. No espaço destas oficinas, foi apresentado e discutido o Plano Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar (Brasil, 2014b), procedendo-se a acordos estratégicos, metodológicos e operacionais entre as instituições participantes, tendo-se como resultados ou produtos esperados o mapeamento e o diagnóstico das capacidades instaladas e

dos processos existentes relacionados a ensino, pesquisa, extensão e agricultura familiar, culminando com a elaboração de agenda de trabalho conjunta, definição de eventos prioritários, criação de um espaço de gestão social do conhecimento e articulação de uma rede de inovação.

Para além dessas ações, iniciadas em 2013, juntam-se aquelas que vinham sendo desenvolvidas com demais parceiros, como é o caso das Oepas, das universidades, do CNPq ou mesmo da Embrapa, que executou ações do programa Mais Alimentos Conhecimento em 2009 e, recentemente, do Plano Brasil Sem Miséria, ambos coordenados pelo MDA com repasses de recursos à Embrapa.

Entre as parcerias do MDA para apoio ao desenvolvimento tecnológico e metodológico, com maior destaque em termos de recursos investidos e impactos positivos, está a estabelecida com o CNPq, que possibilitou a contratação de 672 projetos em dez editais lançados entre 2004 e 2014. Estas iniciativas puderam mostrar contundentes resultados, como aqueles apresentados em relatórios de avaliação de consultorias contratadas pelo MDA (Ferrari, 2011; Cavalcanti, 2015; Pinheiro, 2014).

Ferrari (2011), avaliando os impactos do Edital MCT/CNPq/MDA/MDS nº 36/2007, que selecionou projetos de extensão tecnológica inovadora, apropriada à agricultura familiar, aponta que

> a abrangência alcançada pelos projetos apoiados pelo Edital nº 36/2007, seja ela em termos do número de beneficiários diretos, indiretos e de sua distribuição no território nacional (com destaque para a região Nordeste), seja pelo número e diversidade de estudantes e profissionais capacitados e de instituições envolvidas na sua execução, é sem dúvida uma primeira dimensão de seus impactos a ser destacada. Somente no universo dos 54 projetos que participaram desta avaliação foram contabilizados 17.764 beneficiários diretos e aproximadamente 65 mil indiretos distribuídos em cerca de trezentos municípios de 21 estados da Federação. Foram 1.287 estudantes (vinculados a 57 diferentes programas de pós-graduação, 42 cursos de graduação e três de nível médio) e 920 técnicos ou professores universitários capacitados a partir de sua participação nas atividades dos projetos, que envolveram 277 diferentes instituições na sua execução (Ferrari, 2011, p. 66).

Com relação à inovação, o relatório aponta que:

> grande parte dos coordenadores dos projetos apontou como resultados alcançados junto às famílias beneficiárias, a partir da aplicação das inovações desenvolvidas e/ou adaptadas nos projetos: o aumento do volume e da qualidade da produção, sobretudo devido à maior diversificação nos sistemas produtivos, melhorando a segurança e soberania alimentar, o preço dos produtos, o acesso aos mercados e a renda das famílias; o aumento no nível de autonomia das famílias, em relação à sua dependência à insumos externos às propriedades no processo de produção (Ferrari, 2011, p. 67).

E, ainda,

> Outra conclusão possível é de que a maior parte das inovações tecnológicas, tecnologias sociais desenvolvidas e/ou adaptadas nos projetos não envolve custos elevados para sua incorporação pelas famílias (…) as dificuldades identificadas para a replicação das inovações situam-se mais no campo do acesso ampliado aos mercados, que valorizem a produção agroecológica, e na ampliação e reorientação efetiva das políticas públicas de crédito, assistência técnica e extensão rural, no sentido de favorecerem a transição agroecológica de sistemas convencionais de produção e o fortalecimento de sistemas de extrativismo e produção tradicionais de base ecológica (Ferrari, 2011, p. 68).

A partir dos impactos positivos desses projetos, podemos citar, como desdobramento a partir de 2010, as chamadas conjuntas entre o MDA e o CNPq e, mais tarde, com outros ministérios parceiros, que garantiram a constituição, a ampliação e a manutenção de núcleos de agroecologia em diversas instituições de ensino e pesquisa agropecuária. Editais foram lançados compondo hoje aproximadamente cem núcleos em atividade apoiados pelo MDA, além de redes de núcleos de agroecologia formadas nas cinco regiões do país que integram toda a estratégia, envolvendo um conjunto multi-institucional de geração e gestão do conhecimento.

Se antes as chamadas para os núcleos de agroecologia se restringiam às universidades, hoje estes núcleos, com o apoio do MDA, estão se conformando inicialmente em sete das dezoito Oepas existentes e dez das 47 unidades descentralizadas da Embrapa, fortalecendo paulatinamente redes multi-institucionais. Contudo, esta nova estratégia não foi submetida a uma avaliação mais criteriosa.

Essa ação tem sido considerada inovadora do ponto de vista da disponibilização de conhecimentos e tecnologias e da sistematização de experiências cujo impacto vem sendo sentido nas instituições. Podem-se ilustrar essas mudanças institucionais pela fala de uma das coordenadoras de redes de núcleos de agroecologia, que organiza as ações na região Sudeste, quando afirma, em comunicação pessoal que

> tem crescido o interesse [pela agroecologia nas instituições] e uma das formas de perceber isso é a criação de mais de cinquenta núcleos com o apoio da chamada MDA/CNPq nº 58/2010, além da criação de vários cursos de agroecologia, inclusive, de pós-graduação. No I Encontro Mineiro de Agroecologia, foi lançado o Grupo de Trabalho para formular o programa de pesquisa da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig). É a primeira vez que isso acontece nessa empresa (Cardoso, 2015).

Somaram-se aos núcleos de agroecologia outros projetos apoiados cuja gestão do MDA foi promotora da ampliação e do fortalecimento de redes; por exemplo, projetos apoiados pelo Ministério da Educação (MEC) no Programa de Apoio à Extensão Universitária (Proext), em que o MDA, desde 2010, foi responsável pelo acompanhamento da linha temática desenvolvimento rural. Esta parceria aprovou, entre 2010 e 2014, 226 projetos em execução nas universidades brasileiras.

Todo esse conjunto de instrumentos de políticas públicas de extensão rural e agroecologia, articulando redes em torno do objetivo comum de fortalecimento da agricultura familiar e de uma transição agroecológica, apontou novos rumos para se repensar a construção e a disponibilização de conhecimentos e tecnologias, repensando, assim, a própria noção de inovação que estivesse de acordo com a realidade do campo de conhecimento da agricultura familiar, para que, de fato, se pudesse impulsionar um processo de transição agroecológica envolvendo as instituições de ensino, pesquisa e extensão.

4 UM PLANO PARA PROMOVER A INOVAÇÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR

O Plano Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar foi a forma encontrada pelo MDA para promover o debate da inovação, cujo principal espaço foram as oficinas de concertação. Por meio destas, buscou-se discutir nos estados um referencial para inovação na agricultura familiar e formar uma agenda entre diferentes sujeitos do desenvolvimento rural mobilizados em cada realidade. Houve uma aproximação das institucionalidades, por meio da criação de grupos focais, mais tarde formalizados como grupos gestores estaduais, com o objetivo de apresentar e gerir projetos de inovação e projetos de formação continuada em interação com a pesquisa agropecuária. Nesta perspectiva, como forma de ampliação a um conjunto considerável de extensionistas, o método pensado foi o de formar extensionistas nos estados, para que, a partir destes, novos cursos de formação fossem replicados, alcançando um número ainda maior de extensionistas envolvidos.

As ações basearam-se principalmente nas oficinas de concertação, nas oficinas temáticas e nos momentos de formação.

Segundo o *Manual Operativo* do MDA, as oficinas de concertação foram propostas com a finalidade de construir espaços, redes e agenda conjunta de trabalho interinstitucional, visando à disponibilização de conhecimentos e tecnologias de produção e processos apropriados para a agricultura familiar. Estas oficinas exercem o papel político de gestão do conhecimento, a partir do estabelecimento de consensos e alianças entre os principais sujeitos que participam do processo de promoção do desenvolvimento rural sustentável com base na agricultura familiar: gestores e lideranças de Ater, da pesquisa agropecuária, de ensino, das organizações econômicas e sociais de agricultores e agricultoras familiares e de outros setores relevantes.

As oficinas temáticas surgem como proposta de criar espaços e redes que permitam identificar, compartilhar e organizar conhecimentos e tecnologias apropriadas à agricultura familiar. São eventos de âmbito estadual, regional e por bioma, bem como sistemas de produção ou cadeia produtiva que atuam com base na identificação de gargalos e potencialidades existentes do ponto de vista tecnológico.

Já os momentos de formação partem das demandas definidas nas oficinas de concertação e nos eventos temáticos. Os espaços de formação passíveis de

planejamento se orientarão pela disponibilidade de conhecimentos e tecnologias acumulados pelas instituições e organizações de agricultores e agricultoras familiares.

Todas essas ações são integradas às chamadas públicas de assistência técnica e extensão rural, em curso em todo o país, tendo o MDA um papel fundamental na articulação interinstitucional, de promoção de diálogos e de acordos de agendas em comum.

Nesse sentido, o objetivo principal foi a qualificação dos serviços de Ater, aproximando os diferentes campos de conhecimento, como o da extensão rural, da pesquisa, do ambiente universitário e dos agricultores familiares.

O plano foi debatido em diferentes conselhos, mantendo a forma de gestão adotada, pelo governo, de debater questões com a sociedade. Assim, concepções e metodologias previstas para o trabalho com inovação, geração, uso e disponibilização de tecnologias apropriadas foram debatidas no Comitê Nacional de Assistência Técnica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e na subcomissão de conhecimento da Cnapo, ambos com representação paritária entre governo e sociedade civil. Particularmente nesta última comissão, foi possível observar diversas contribuições em torno do plano, uma vez que tal comissão permitia uma maior articulação de políticas públicas, dando uma contribuição importante do ponto de vista de mitigar a segmentação das políticas públicas, não só garantindo a transversalidade da agroecologia, como também amalgamando um Estado mais coeso em torno das ações articuladas. Assim, o Plano Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar privilegiou espaços de participação social e gestão do conhecimento já existentes.

Para a promoção da inovação no contexto da agricultura familiar, intencionalidades nas políticas públicas foram requeridas, como maior participação de mulheres e jovens, além de se buscar tratar questões especificas de identidades diferenciadas e realidades territoriais, regionais ou de biomas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Longe de querer apontar em definitivo qual seria o melhor formato para trabalhar o conceito de inovação na agricultura familiar no contexto da extensão rural e da transição agroecológica, este capítulo buscou contribuir para o debate sobre o tema. Foi apresentado o contexto político de elaboração do Plano Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar. Este plano embrionário, que não chegou a se consolidar no período a que se refere este texto (2003 a 2014), foi responsável por provocar debates, mobilizar e envolver multi-instituições e chamar atenção para a necessidade de ambientes de disponibilização de tecnologias para inovação, como se propunha através das oficinas, momentos de formação e outras atividades propostas pelo plano. As oficinas tiveram o objetivo tanto de promover atividades de construção e disponibilização de conhecimentos, como de influenciar a elabo-

ração do plano, algo que ficou expressivo, dado a própria dinâmica participativa de construção de políticas públicas que caracterizou o período.

Nas atividades realizadas durante esse processo, observaram-se as diferentes perspectivas, a partir do olhar dos atores envolvidos (universidades, entidades de Ater, instituições de pesquisa e núcleos de agroecologia), sobre o que se entende por inovação e as distintas metodologias para a sua promoção, que vão desde a construção de conhecimentos de uma forma mais horizontal e dialógica, até transferências de tecnologias de forma mais pontual e pouco contextualizadas aos ambientes da agricultura familiar. Em alguns casos, houve reação das instituições, como foi o caso expresso na *Carta de Sete Lagoas* (Brasil e Embrapa, 2014a), que colocou a preocupação em se retomar a transferência de tecnologias para um público que, na verdade, resiste ao processo tecnológico hegemônico da modernização da agricultura e que cria fundamentos de uma perspectiva distinta, em que a agroecologia e a construção do conhecimento em redes passam a fortalecer as estratégicas de reprodução socioeconomica da agricultura familiar.

As oficinas promovidas pelo plano permitiram evidenciar conflitos em torno dos conceitos e das metodologias que permeiam a adoção de tecnologias e seus propósitos. Principalmente, ao questionar as instituições historicamente responsáveis pela pesquisa agropecuária e extensão rural, chamando atenção para o reconhecimento de outros saberes que não devem ser relegados.

Conforme mostraram as ações registradas ao longo deste texto, é possivel se constatar que houve, de fato, antes da extinção do MDA, esforços para implantação de um plano de inovação que se conformasse às necessidades de fortalecimento e autonomia da agricultura familiar como segmento estratégico do desenvolvimento rural. Porém, a não consolidação desses esforços indica que ainda precisam ser superadas as dificuldades existentes, para que se possa dar encaminhamento ao tema. É necessário, portanto, enfrentar os conflitos envolvendo geração e uso de tecnologia e os desafios com relação aos limites socioambientais da atualidade, para que as ações, no longo prazo, reconheçam processos de superação na agricultura familiar, cujos conhecimentos são passíveis de sistematização e que, de fato, contribuam para uma transição agroecológica e se concretizem em políticas públicas adequadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater), altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 2010. Seção 1.

_____. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo). **Diário Oficial**, Brasília, p. 4, 2012. Seção 1.

_____. Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013. Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 2013. Seção 1.

_____. Decreto nº 8.252, de 26 de maio de 2014. Institui o serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater). Brasília: Congresso Nacional, 2014a. Disponível em: <https://goo.gl/4ZG4UA>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar**. Brasília: MDA, 2014b. No prelo.

_____. **Manual operativo da coordenação de inovação, metodologia e formação**. Brasília: MDA, 2014c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Carta de Sete Lagoas – 2014**. *In*: Oficina de Concertação. Sete Lagoas: MDA; Embrapa, 2014a.

_____. **Relatório de oficina de concertação do Rio de Janeiro**. Seropédica: MDA; Embrapa, 4-5 dez. 2014b.

_____. **Oficina de concertação**: Ater, pesquisa e ensino no contexto da construção de políticas públicas para a agricultura familiar e agroecologia. Belo Horizonte: MDA; Embrapa; Epamig; AMA; Seapa, 2-3 dez. 2014c.

_____. **Marco referencial**: transferência de tecnologia, intercâmbio e construção de conhecimento – sobre a interação da Embrapa com a sociedade. Proposta para avaliação e debate. Brasília: Embrapa, 2014d. Digitalizado.

CALGARO NETO, S.; SOUZA, R. S. Epistemologia em extensão rural e o tempo da extensão total. **Redes**, v. 21, n. 3, p. 282-305, 2016.

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

CAPORAL, F. R.; RAMOS, L. F. **Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável**: enfrentar desafios para romper a inércia. Brasília, 2006. 23 p. No prelo. Disponível em: <https://goo.gl/bZeUhE>. Acesso em: jan. 2015.

CARDOSO, I. M. **Tem crescido a importância da agroecologia nas instituições de ensino e pesquisa**. Entrevista para o portal ABA. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/gVN5F9>. Acesso em: jan. 2015.

CAVALCANTI, D. Avaliação de resultados de projetos apoiados pelo Dater pelo Edital MDA/SAF/CNPq nº 58/2010, chamada 2. *In*: SILVA, H. B. C.; CAVALCANTI, D.; PEDROSO, A. F. (Eds.). **Pesquisa e extensão para a agricultura familiar no âmbito da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília: MDA, 2015.

FERRARI, E. **Avaliação dos resultados e impactos dos projetos de extensão tecnológica inovadora promovidos pelo Edital MCT/CNPq/MDA/MDS nº 36/2007**. Brasília: Pnud; MDA, 2011. No prelo.

IICA – INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA. **La inovación en la agricultura**: un proceso clave para el desarrollo sostenible. Posicionamiento institucional. Costa Rica: IICA, 2014.

MARQUES, F. C.; DORNELES, S. B. Coletivos de pesquisa e desenvolvimento rural: uma proposta para a geração do conhecimento. **Interthesis**, v. 11, n. 1, p. 172-192, jan-jun. 2014.

MARQUES, F. C.; MEDEIROS, M. Dois mundos, duas linguagens: os processos de mediação social e a diversidade de conhecimentos na construção de projetos para o desenvolvimento rural. **Interthesis**, v. 9, n. 1, p. 243-259, jan-jun. 2012.

MARQUES, F. C.; DAL SOGLIO, F. K.; PLOEG, J. D. **Constructing socio-technical transitions toward sustainable agriculture**: lessons from ecological production of medicinal plants in southern Brazil. Montpellier: ISDA, 2010.

MENDONÇA, S. Entidades patronais agroindustriais e a política de pesquisa agropecuária no Brasil (1963-2003). **Raízes**, v. 32, n. 2, p. 72-86, jul./dez. 2012.

MOLINA, M. G. **Introducción a la agroecología**. Valencia: Seae, 2011. (Agroecologia y Ecología Agraria).

PEIXOTO, M. **Extensão rural no Brasil**: uma abordagem histórica da legislação. Brasília: Senado Federal, 2008. (Textos para Discussão, n. 48).

PINHEIRO, J. Itinerários de produção e socialização do conhecimento na pesquisa agropecuária e extensão tecnológica para a agricultura de base familiar. *In*: SILVA, H.; CANAVESI, F.; SILVA, H. B. (Orgs.). **Conhecimento, tecnologia e inovação para o fortalecimento da agricultura familiar**: contribuições das Oepas. Brasília: MDA, 2014.

SCHNEIDER, S. *et al*. (Orgs.). **Sementes e brotos da transição**: inovação, poder e desenvolvimento em áreas rurais do Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014.

OLIVEIRA, D. *et al*. A produção de novidades: como os agricultores fazem para fazer diferente? *In*: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (Orgs.). **Os atores do desenvolvimento rural**: perspectivas teóricas e práticas sociais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 91-116.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BERGAMASCO, S. M. P.; THOMSON, C. R.; BORSATTO, R. S. Da extinção da Embrater à criação da Anater: os desafios da política de assistência técnica e extensão rural brasileira. *In*: DELGADO, G.; BERGAMASCO, S. M. (Orgs.). **Agricultura familiar brasileira**: desafios e perspectivas do futuro. Brasília: MDA, 2017.

BIANCHINI, V.; SILVA, H. C. Políticas de produção, mercado e conhecimento para a agricultura familiar: a década virtuosa e alguns desafios atuais. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, 1, Fortaleza, Ceará. **Anais...** Fortaleza: IICA, 2014.

DIESEL, V.; DIAS, M. M. The Brazilian experience with agroecological extension: a critical analysis of reform in a pluralistic extension system. **Journal of agricultural education and extension**, v. 22, n. 5, p. 415-433, 2016.

LOPES, M. O resgate da pequena produção. **Folha de S.Paulo**, 9 jul. 2013.

CAPÍTULO 14

OS NÚCLEOS DE AGROECOLOGIA: CAMINHOS E DESAFIOS NA INDISSOCIABILIDADE ENTRE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO[1]

Natália Almeida Souza[2]
Thomas Ferreira[3]
Irene Maria Cardoso[4]
Ericka C. L. de Oliveira[5]
Cristhiane Amâncio[6]
Rafaela Silva Dornelas[7]

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, experiências agroecológicas,[8] em curso em todas as regiões, são cotidianamente protagonizadas por agricultores e agricultoras. Essas experiências, ajustadas a variados contextos socioambientais e distintos processos sociobiodiversos, demonstram a possibilidade da produção de base ecológica, em contraposição ao ordenamento social e econômico excludente que prevalece no meio rural (Van Der Ploeg, 2006; Schmitt, 2013).

Atualmente, essas experiências mobilizam um número expressivo de profissionais atuantes em instituições científico-acadêmicas nos núcleos e redes de núcleos de estudo em agroecologia e sistemas orgânicos de produção (NEAs e R-NEAs), fomentados por meio de chamadas públicas lançadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com aporte financeiro dos ministérios envolvidos com o tema.

1. Os autores agradecem aos núcleos e às redes de núcleos de estudo em agroecologia e sistemas orgânicos de produção (NEAs e Redes de NEAs), às organizações locais, à Rede de Grupos de Agroecologia do Brasil, aos ministérios envolvidos, em especial ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio e aposta nos núcleos de agroecologia. Agradecem também aos revisores por suas grandes contribuições ao texto.

2. Bolsista do Projeto de Sistematização de Experiências dos Núcleos de Agroecologia da Universidade Federal de Viçosa (UFV) e Associação Brasileira de Agroecologia (ABA).

3. Consultor do Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação (MCTI)

4. Professora de agroecologia da UFV e presidente da ABA.

5. Mestranda em meio ambiente e desenvolvimento rural da Universidade de Brasília (UnB).

6. Pesquisadora da Embrapa Agrobiologia.

7. Bolsista do Projeto Comboio Sudeste (R-NEA Sudeste).

8. Centenas dessas experiências estão registradas no agroecologia em rede, disponível em: <https://goo.gl/67NB6Z> e outras tantas na Revista Agriculturas: disponível em: <https://goo.gl/tto4MN>. Entretanto, é preciso aprimorar os mecanismos e processos de registros dessas experiências.

Ao longo do tempo, os NEAs procuram garantir espaços de diálogo e o exercício da indissociabilidade entre pesquisa-ensino-extensão, em constante e permanente interação com a sociedade. A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão relaciona-se às práticas das universidades brasileiras e é um princípio orientador da qualidade da produção universitária (Política Nacional de Extensão Universitária, 2013; Moita e Andrade, 2009), previsto no art. 207 da Constituição Brasileira de 1988. Compreende-se que as ações de extensão adquirem maior efetividade se estiverem vinculadas a processos de formação das pessoas (processos educativos) e de geração de conhecimento (Escobar, 2004; Mora-Osejo e Borda, 2004). A indissociabilidade (quase sempre esquecida) entre ensino, pesquisa e extensão articula a produção de novos saberes, a intervenção nos processos sociais e a ação educativa para formar cidadãos e profissionais (Moita e Andrade, 2009). As relações entre ensino, pesquisa e extensão possibilitam ainda múltiplas oportunidades de articulação entre as instituições científico-acadêmicas e a sociedade. As comunidades e seus territórios deixam de ser meros receptáculos de conhecimentos produzidos *ex-situ* e passam a fazer parte do processo de geração do conhecimento científico (Freire, 1980; Política Nacional de Extensão Universitária, 2013).

Entender o contexto histórico e social das populações rurais e/ou urbanas com as quais são gestadas ações conjuntas de construção do conhecimento agroecológico, suas relações endógenas e redes de articulação/organização que as formam como território contribui com o exercício do olhar complexo (Morin, 2004), necessário para a identificação e compreensão dos problemas vivenciados e para dar visibilidade às estratégias utilizadas para enfrentá-los. O conhecimento agroecológico auxilia no desenvolvimento de ações baseadas no manejo sustentável dos agroecossistemas e com a participação direta das populações envolvidas.

As estratégias conjuntas de construção de conhecimentos agroecológicos demandam um aporte metodológico que enfatize a participação e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (Moita e Andrade, 2009). Para isto, recorre-se à pesquisa-ação (Thiollent, 2011) e às metodologias participativas (Brandão, 2014) que priorizam a inovação, a participação e o diálogo entre diferentes atores sociais (Política Nacional de Extensão Universitária, 2013). Os NEAs procuram exercitar tais procedimentos metodológicos e fazer avançar a construção de conhecimentos agroecológicos demandados pelos territórios em que atuam. Para isto, recorrem às parcerias com organizações sociais, instituições públicas e privadas e comunidades para levar a cabo processos científicos-acadêmicos e tecnológicos com profundos lastros sociais.

Nesse processo, ambientes de aprendizagem são possíveis e oportunizam novas configurações de ensino-aprendizagem em agroecologia. Estes ambientes são construídos a partir de diferentes formatos metodológicos, da diversidade dos autores e da troca de saberes (Pahl Wost e Hare, 2004).

O objetivo deste capítulo é reconstruir os caminhos percorridos pelos NEAs e centros vocacionais tecnológicos (CVTs) (ambos no texto, resumidamente, chamados de NEAs) e R-NEAs, descrevendo suas principais estratégias e metodologias utilizadas para a construção de conhecimentos agroecológicos. Para tanto, um balanço breve do trabalho de sistematização das ações dos NEAs – entre as quais estão os seminários regionais de sistematização e o II Seminário Nacional de Educação em Agroecologia –, será apresentado.

Para caracterizar as ações e estratégias desenvolvidas, utilizaram-se os relatórios de atividades dos NEAs, os relatórios dos seminários regionais de sistematização dos núcleos e redes de núcleos, informações da sistematização promovida pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação (MCTI) e os resumos expandidos apresentados pelos NEAs no II Seminário Nacional de Educação em Agroecologia.

O texto está organizado em sete seções. A seção 2 aborda o desenvolvimento das ações governamentais de fomento aos NEAs e R-NEAs; a seção 3 apresenta uma análise das metodologias e ações adotadas pelos núcleos; uma síntese dos seminários regionais de sistematização é apresentada na seção 4 e do II Seminário Nacional de Educação em Agroecologia na seção 5; a seção 6 discute as principais fortalezas e os desafios enfrentados pelos NEAs; e a seção 7 apresenta as considerações finais do capítulo.

2 O CAMINHO PERCORRIDO NA CONSTRUÇÃO E NO FORTALECIMENTO DOS NÚCLEOS DE AGROECOLOGIA

Anteriormente à elaboração das chamadas públicas promovidas pelo CNPq, o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário (Dater/MDA)[9] elaborou, em parceria com outros ministérios, vários editais que já indicavam o apoio à agroecologia e à construção de conhecimentos de forma participativa. Entre eles, os editais nº 36/2007 (CNPq/MCT/MDA/MDS)[10] e a Chamada nº 33/2009 (CNPq/MCT/MDA/SAF[11]/Dater). A Chamada nº 36/2007 objetivou apoiar projetos para a agricultura familiar em geral, mas já com uma linha específica de apoio à agroecologia. A Chamada nº 33/2009 apresentou uma linha temática voltada à agroecologia e outra voltada para cursos de manejo ecológico do solo. Essas chamadas pavimentaram o caminho para a elaboração de chamadas específicas para a agroecologia, em 2010.

As primeiras chamadas específicas para a agroecologia ocorreram com o lançamento da Carta Convite nº 73/2010 (Mapa[12]/MCTI/MEC[13]), para o fomento de

9. O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi extinto e suas atribuições estão sendo realizadas pela Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário subordinada à Casa Civil.
10. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).
11. Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), ligada ao extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).
12. Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento (Mapa).
13. Ministério da Educação (MEC).

27 NEAs na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; e da Chamada nº 58/2010 (MDA/SAF/CNPq), que apoiou a criação de 52 NEAs nas universidades brasileiras.

Em 2012, a Chamada nº 46/2012 (MCTI/MEC/Mapa/CNPq) foi lançada em um esforço de continuação do apoio à implantação e/ou manutenção de NEAs nas instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Esta chamada apoiou 22 projetos e incorporou a política já existente de CVTs, promovida pelo MCTI, mas agora com a especificidade de CVTs para o desenvolvimento tecnológico voltado para a agroecologia e produção orgânica.

Ainda em 2012, o Dater/MDA organizou cinco seminários de avaliação dos núcleos apoiados pela chamada nº 58/2012. A avaliação feita pelos participantes ressaltou a importância das chamadas para a promoção da interface entre pesquisa e ensino e para a integração de ações (em rede) entre instituições de ensino, pesquisa e extensão, organizações não governamentais (ONGs) e organizações sociais que atuam com agricultura familiar e agroecologia. Os seminários apontaram a necessidade da continuidade da política de apoio e consolidação dos núcleos.

A partir dessas avaliações, a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA-Agroecologia) reivindicaram junto ao MDA, a necessidade da continuidade dos apoios aos núcleos a partir de chamadas específicas. A solicitação foi apoiada e reforçada pela Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo),[14] por meio de sua subcomissão de conhecimento.

Em 2013, a partir de um esforço conjunto de vários ministérios visando apoiar atividades de pesquisa, educação e extensão voltadas para a construção e socialização de conhecimentos e práticas relacionados à agroecologia e aos sistemas orgânicos de produção, foi lançada a Chamada nº 81/2013 (MCTI/Mapa/MDA/MEC/MPA[15]/CNPq). Além de permitir a articulação ministerial, a política de fomento aos núcleos permitiu ainda que as iniciativas de apoio à agroecologia, que já faziam parte das ações do MDA e Mapa, fossem incorporadas por outros ministérios, como MEC, MCTI e MPA.

A Chamada nº 81/2013 incorporou demandas dos NEAs debatidas nos seminários de avaliação realizados em 2012 e apresentadas à Cnapo, entre elas, destacamos o apoio à construção de redes de articulação (R-NEAs) em cada região do país, com o objetivo de fomentar a articulação, os intercâmbios e a integração entre as ações realizadas pelos núcleos. Essa chamada contou ainda com o apoio aos

14. Instituída a partir da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) – Decreto nº 7.794/2012 – como mecanismo de controle e participação social; contribuiu na formulação/implementação/avaliação do I e II Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo).

15. Ministério da Pesca e Aquicultura, extinto em 2015. Suas atribuições foram incorporadas ao Mapa.

núcleos específicos sobre pesca e aquicultura, através do fomento aos NEA-Pesca e Aquicultura[16] e Núcleos de Pesquisa Aplicada à Pesca e Aquicultura (Nupas).[17] A Chamada nº 81/2013 apoiou 93 projetos, destes dois R-NEAs (regiões Sul e Sudeste) e doze Nupas. Essa chamada foi a que disponibilizou o maior aporte de recursos por parte dos ministérios envolvidos para ações voltadas ao fortalecimento da agroecologia.

Em 2014, novamente com a participação da Cnapo, com o apoio da ABA e ANA, duas novas chamadas são lançadas MDA/CNPQ nº 38/2014 e MDA/CNPq nº 39/2014), a primeira para fomento de NEAs na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e nas Organizações Estaduais de Pesquisa (Oepas) e a segunda para o fomento de R-NEAs nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de novos NEAs em universidades públicas e privadas sem fins lucrativos que não tiveram apoio na Chamada nº 81/2013. Essas chamadas apoiaram 25 e 19 projetos respectivamente e propiciaram a continuidade dos avanços garantidos na Chamada nº 81/2013.

No início de 2016, foi lançada a Chamada Pública nº 02/2016 (MCTI/Mapa/CNPq) de apoio à implementação e/ou manutenção de NEAs em instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, como continuidade às chamadas de NEAs específicas para os institutos federais. Essa chamada apoiou 44 projetos.

No final de 2016, foi lançada a Chamada nº 21/2016 (MCTIC/Mapa/MEC/SAF-Casa Civil/CNPq), com a finalidade de apoiar a implantação e manutenção de NEAs e CVTs em universidades públicas, privadas sem fins lucrativos e para instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. O lançamento tardio dessa chamada fez com que grande parte dos NEAs permanecessem por, aproximadamente, um ano sem recursos. No momento de finalização deste trabalho, a chamada ainda estava aberta. Essa chamada não apoiou a continuidade dos R-NEAs.

As chamadas públicas anteriormente enumeradas trazem em comum os eixos prioritários de atuação e as diretrizes que envolvem ações de ensino, pesquisa e extensão para a promoção da soberania alimentar e nutricional; a promoção do uso sustentável dos recursos naturais; a conservação dos ecossistemas naturais e recomposição dos modificados; a promoção de sistemas justos e sustentáveis de produção; a valorização da agrobiodiversidade; além de outros eixos/diretrizes,

16. Os NEA-Pesca e Aquicultura foram criados como núcleos de estudos em agroecologia específicos para a pesca e a aquicultura com enfoque agroecológico nas universidades.

17. Os Nupas ou Núcleos de Pesquisa Aplicada à Pesca e Aquicultura, já constituíam ação do MEC que foram adaptados para apoiar núcleos de estudos em agroecologia com enfoque agroecológico nas instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica.

ligados às questões de juventude e gênero, que, da mesma forma, compõem as diretrizes da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Brasil, 2012).

O quadro 1 apresenta, de forma sintética, a linha do tempo das chamadas de apoio aos NEAs, com o número de projetos apoiados e os recursos a eles aportados. De 2010 a 2016, foram oito chamadas públicas e um montante de R$ 62.612.000,00, o que não é muito, tendo em vista a necessidade de apoio à agroecologia, como estratégia de desenvolvimento sustentável, mas já é um começo. Até então, 282 projetos foram apoiados e há previsão de apoio para mais 91 projetos (uma chamada ainda está aberta). A estimativa é que existem no Brasil aproximadamente 130 núcleos de agroecologia, sem considerar a Chamada nº 21/2017, que apoiará núcleos novos.

QUADRO 1
Linha do tempo dos núcleos de estudos em agroecologia e produção orgânica

ANO	Chamadas/ação	Fase	Ministérios	Projetos apoiados	Recursos aportados (R$)
2010	Carta Convite nº 73/2010	Encerrado	Mapa/MCTI/MEC	27	1.012.000,00
2010	Chamada nº 58/2010	Encerrado	MDA	52	5.400.000,00
2012	Chamada nº 46/2012	Encerrado	Mapa/MCTI/ MEC	22	8.900.000,00
2013	Chamada nº 81/2013	Encerrado	Mapa/MCTI/MEC/MDA/MPA	93	30.000.000,00
2014	Chamada nº 38/2014	Encerrado	MDA	25	2.000.000,00
2014	Chamada nº 39/2014	Encerrado	MDA	19	4.600.000,00
2016	Chamada nº 02/2016	Em contratação	MCTI/Mapa	44	4.074.956,00
2016	Chamada nº 21/2016	Recebimento de propostas	MCTIC/Mapa/MEC/SAF	91[1]	10.700.000,00
Total				373	62.612.000,00

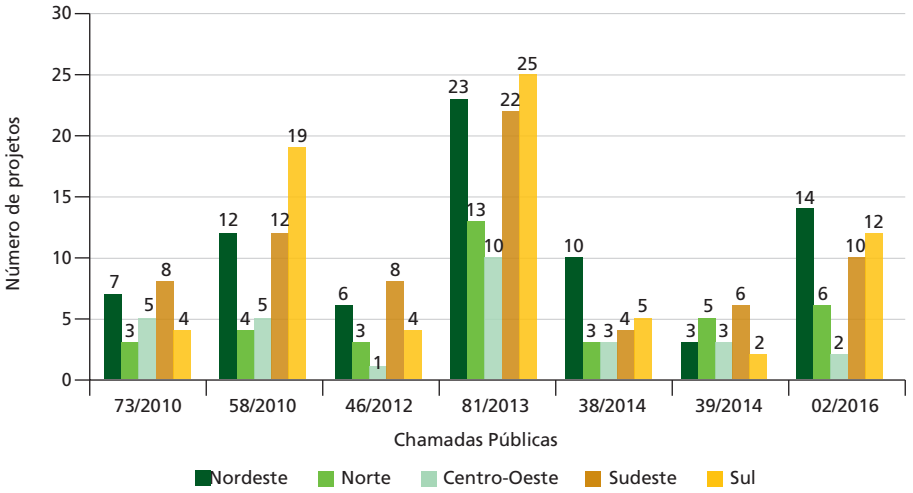
Fonte: relatórios dos núcleos enviados ao CNPq (plataforma do CNPq) e Relatório da Consultoria MCTI/IICA (Brasil, 2016c).
Nota: [1] Estimativa de acordo com o limite de recurso por projeto e valor total disponibilizado.

Segundo a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Brasil, 2016b), os NEAs articularam cerca de 61 mil pessoas, nas cinco regiões brasileiras, a partir de projetos aprovados por cada chamada nas diferentes regiões do país (gráfico 1). Observa-se que há, em geral, maior aprovação de projetos nas regiões Sul e Sudeste, onde está localizado o maior número de instituições aptas a concorrer às chamadas de NEAs. Algumas chamadas, por exemplo a Chamada nº 81/2013, priorizaram um montante a mais de recursos para as regiões Norte e Nordeste, talvez por isso, houve uma distribuição mais equitativa dos recursos nesta chamada, na qual a região Nordeste aprovou praticamente o mesmo número de projetos que as regiões Sul e Sudeste (gráfico 1). Entretanto, nesta mesma chamada, foram destinados recursos para a construção de uma rede de núcleos (R-NEAs) em cada região e apenas as regiões Sul e Sudeste enviaram projetos.

Portanto, apenas destinar montantes diferentes para as regiões não garante a distribuição mais equitativa dos recursos, as razões e formas de resolver tais disparidades regionais exigem uma reflexão mais profunda, que foge do escopo deste trabalho.

As regiões Norte e Centro-Oeste possuem ainda dificuldades de se aproximar dos NEAs de outras regiões, apesar de inúmeras ações, visando à aproximação dos núcleos destas regiões. Talvez, isso seja fruto das dificuldades de locomoção inerentes aos NEAs desta região, em especial nos estados do bioma Amazônico. Para superar o desafio de locomoção, talvez, conforme apresentado pelos coordenadores dos núcleos durante os processos de sistematização em curso (Brasil, 2016c), seja preciso destinar recursos adicionais aos núcleos destas regiões.

GRÁFICO 1
Número de projetos por chamada pública e região



Fonte: Adaptação a partir de dados do CNPq – Plataforma Carlos Chagas.

De qualquer forma, independentemente da diferença entre regiões, em termos de fomento aos núcleos, os recursos ainda são muito restritivos, incertos e poucos, o que fragiliza os núcleos e impede a formação de novos. Dentre as restrições, não é permitido, por exemplo, a construção de infraestrutura e não se pode destinar recursos para ações fins (como de fomento à agricultura familiar). Há inconstâncias e incertezas das chamadas públicas e dos recursos disponibilizados. As descontinuidades das chamadas implicam, em alguns casos, planejamentos curtos (um a dois anos), baseados em projetos e não em estratégias a médio e longo prazo, pouca capacidade de efetivar linhas de pesquisa-ação mais duradouras, bem como dificuldade de manutenção das equipes

técnicas. Ainda são poucos os núcleos que possuem a capacidade de captar recursos de fontes que não sejam as chamadas específicas para NEAs promovidas pelo CNPq.[18]

Para evitar as descontinuidades, é preciso constâncias nos editais do CNPq e apoio das fundações estaduais de fomento à pesquisa, maior acolhimento e apoio aos NEAs pelas instituições que os abrigam e, muito importante, a construção de parcerias sólidas com as organizações governamentais e não governamentais e do movimento social. Tais parcerias podem contribuir para a continuidade das ações, enquanto se luta para efetivar as políticas públicas de apoio aos núcleos. Estas parcerias são mais fáceis com aqueles núcleos que não surgiram com os editais. Muitos destes NEAs possuem sua origem nos grupos de agroecologia do movimento estudantil das universidades e guardam relações mais históricas com os movimentos e as organizações sociais, anteriores às políticas de apoio financeiro. Ou seja, a falta de recurso financeiro não impede que alguns núcleos continuem suas ações a partir de processos autônomos e solidários, mas de forma precária.

Entretanto, diante do novo cenário político/econômico brasileiro, o apoio aos núcleos pode se tornar cada vez mais incerto. Para garantir o apoio aos núcleos, precisa-se lutar para que a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) não retroceda. O I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), instrumento da Pnapo, destinou R$ 33.397.069,47 para apoio aos núcleos, em quatro chamadas, segundo a Ciapo (Brasil, 2016b). O II Planapo lançado em 2016 (Brasil, 2016a), e ainda em execução, tem como meta o apoio a 150 núcleos em instituições de ensino, para integração de atividades de pesquisa, educação e extensão. A inclusão dessa meta no II Planapo indicou que o governo federal da época entendeu e reafirmou que o apoio aos núcleos é uma estratégia para a construção e socialização de conhecimentos e práticas relacionados à agroecologia e aos sistemas orgânicos de produção. Porém, a Chamada nº 21/2016, lançada pelo atual governo, não permitirá atingir esta meta. Além disso, o montante de recurso desta chamada é menor do que o da Chamada nº 81/2013.

3 METODOLOGIAS E AÇÕES: AS PRÁTICAS E OS SABERES TECIDOS PELOS NEAS

Como apontado inicialmente, apesar de serem iniciativas recentes, já são visíveis os legados deixados pelos núcleos de agroecologia nas práticas de ensino, pesquisa e extensão. Seja nas universidades, nos institutos federais tecnológicos ou nos centros de pesquisa, os NEAs vêm, nos últimos seis anos, se tornando pontos aglutinadores

18. Contudo, é preciso apontar que vários núcleos não surgiram com os editais, tendo sua história de atuação e, portanto, vínculo com as universidades e comunidades anteriores ao financiamento. Grande parte dos NEAs que guardam relações diretas com o movimento estudantil, movimentos e organizações sociais, mantém – ainda que mais modestas – atividades independentemente dos editais, o que torna a continuidade do fomento aos NEAs, enquanto política pública, ainda mais urgente e necessária.

de pesquisas, formação e ações em agroecologia que possibilitam integrar conhecimentos e processos metodológicos capazes de aproximar os diferentes conhecimentos técnicos-acadêmicos com a diversidade de saberes tradicionais, enfatizando a participação e a construção conjunta de ações.

As análises apresentadas nesta seção têm como fonte os formulários respondidos por 28 NEAs que participaram da seleção realizada pelo MCTI, em 2015, para a exposição de trabalhos em um evento internacional *Expo Milão*.[19] A avaliação destes formulários permitiu uma análise inicial dos processos metodológicos desenvolvidos pelos NEAs, que na próxima seção do capítulo será abordada com maior profundidade. Essa amostra, ainda que restrita, exemplifica a diversidade de ações desenvolvidas pelos NEAs e permite identificar e compreender as ações realizadas pelos núcleos de modo a apontar questões provocadoras sobre os processos educativos e as práticas metodológicas desenvolvidas em diferentes realidades.

Ao explorar o perfil das atividades descritas do item 1 do formulário, intitulado *dados qualitativos*, foi possível identificar 68 ações (gráfico 2) de pesquisa, ensino e extensão realizadas pelos NEAs com os mais variados nomes, metodologias e estratégias de desenvolvimento, tendo, obviamente, uma enorme abrangência temática.

As ações identificadas foram em sua maioria (73%) cursos e minicursos, encontros, palestras, vivências, oficinas e seminários. Alguns cursos, devido à exigência do edital, utilizaram o método de ensino a distância (EaD). Além destas atividades, foram realizadas ainda reuniões e dias de campo.

A exigência das chamadas do CNPq em realizar cursos (a distância e presenciais), com carga horária mínima definida pelos editais, estimulou a sistematização dos conhecimentos dos NEAs – pois é preciso esforço de organização e síntese dos conteúdos para formatar os cursos –, e também promoveu a socialização dos conhecimentos junto aos públicos que interagem com as atividades dos núcleos, muitas vezes com distintas formações, níveis de escolaridades e inserção social/cultural.

Com exceção dos projetos de CVTs que previam, necessariamente, a execução de unidades experimentais e a produção tecnológica, os projetos dos NEAs prezaram pelo desenvolvimento de ações dedicadas ao ensino, à pesquisa e à extensão. Em sintonia com os editais, os CVTs indicaram, com bastante ênfase, ações que se referem ao desenvolvimento de tecnologias, aos processos de certificação

19. Expo Milão é uma exposição universal que em 2015 ocorreu na Itália e reuniu 144 países. Teve como tema *Alimentando o planeta, energia para a vida* (Feeding the Planet, Energy for Life). O foco é *segurança alimentar e nutricional*. A Expo Milão 2015 busca solução para 870 milhões de pessoas que passam fome, 2,8 milhões que morrem em função da má alimentação, até seu excesso, e 1,3 bilhão de tonelada de comida que é desperdiçada todos os anos. O objetivo é promover o debate sobre como nutrir o planeta de forma sustentável, justa e saudável, promovendo as identidades culturais.

orgânica de propriedades e às unidades produtivas ou experimentais, enquanto os NEAs se dedicaram especialmente às ações de articulação, mobilização e formação. As chamadas não previram ações de fomento às comunidades. Esta é uma demanda das organizações da sociedade civil que poderia contribuir para estreitar ainda mais as parcerias com os NEAs. O fomento à agricultura familiar para o fortalecimento da agroecologia foi muito debatido na Cnapo e algumas ações foram iniciadas. Por exemplo, está em execução um projeto, ainda apoiado pelo MDA,[20] que prevê a criação de unidades de referências de quintais produtivos. Com a análise destas unidades, objetiva-se apontar estratégias, inclusive de fomento, para aumentar a capacidade produtiva das mulheres nos quintais.

A partir do formulário, foi possível, mesmo que informadas por apenas 8% de NEAs (gráfico 2), identificar as principais inovações metodológicas. Entre elas, as instalações artístico-culturais[21] (Alves *et al.*, 2001; Villar *et al.*, 2011), as caravanas agroecológicas e culturais,[22] os círculos de cultura (Gomez, 2015; Freire, 1985), os intercâmbios agroecológicos (Zanelli *et al.,* 2015), as facilitações gráficas,[23] os mutirões, as excursões científicas e as feiras.

Muitas dessas metodologias de fato garantem a participação dos envolvidos, pois sem elas as ações não são executadas, a exemplo da construção das instalações artístico-pedagógicas como instrumento de socialização do conhecimento. Sem a participação dos integrantes da caravana não há como construí-las. As próprias caravanas exigem uma construção coletiva.

No gráfico 2, apresentam-se as atividades desenvolvidas pelos núcleos de agroecologia, a partir da análise de 28 formulários submetidos ao processo de seleção realizado pelo MCTI para a participação na Expo Milão (Brasil, 2016c).

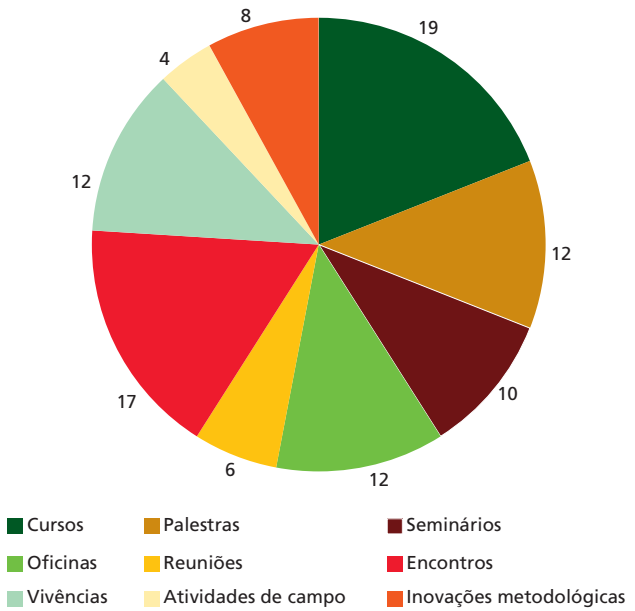
20. Projeto: Os quintais das mulheres e a caderneta agroecológica na Zona da Mata de Minas Gerais e nas regiões Sudeste, Sul, Amazônia e Nordeste: sistematização da produção das mulheres rurais e um olhar para os quintais produtivos do Brasil. Coordenado pela professora Irene Maria Cardoso, da Universidade Federal de Viçosa, em parceria com o Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA); e Articulação Nacional de Agroecologia (ANA).

21. Para saber mais sobre instalações pedagógicas: O que são instalações artístico-pedagógicas? – Irene Cardoso (disponível em: <https://goo.gl/hQMUpA>); instalações artístico-pedagógicas. Comboio agroecológico Sudeste (disponível em: <https://goo.gl/Mm1BiM>). Textos: Instalações.

22. O legado das caravanas agroecológicas rumo ao III Encontro Nacional de Agroecologia (disponível em: <https://goo.gl/jqS3nq>).Caravanas de Minas Gerais: <https://goo.gl/oy7b7Y>; Espírito Santo: <https://goo.gl/KULsyU>; Rio de Janeiro: <https://goo.gl/3NSqeA>; São Paulo: <https://goo.gl/m8M9yW>.

23. Disponível em: <https://goo.gl/HTrXEJ>.

GRÁFICO 2
Principais práticas e ações dos núcleos de agroecologia
(Em %)



Fonte: Relatórios dos núcleos de agroecologia entregues ao CNPq.
Elaboração dos autores.

Nesse complexo campo de análises das metodologias, precisa-se destacar que o nome dado à atividade não traduz necessariamente os métodos e as técnicas presentes na execução destas atividades. Por exemplo, um encontro pode utilizar instalações artístico pedagógicas, círculos de cultura (Alves *et al.,* 2011), entre outras. Isto dificulta a compreensão de quão dialógicas, interativas e inovadoras são as atividades realizadas. É preciso, portanto, identificar melhor estas atividades e aprofundar também as análises buscando compreender quais os referenciais teórico-metodológicos estão sendo acionados para a execução das atividades. As experiências dos núcleos precisam, portanto, ser sistematizadas com mais profundidade para trazer elementos que permitam uma avaliação mais robusta. Por isto, a ABA está contribuindo com a execução de um projeto de sistematização de experiências dos núcleos, a ser detalhado mais à frente neste texto. Um dos temas da sistematização é a metodologia utilizada pelos núcleos.

Entretanto, de uma forma geral, pode-se afirmar que as metodologias utilizadas pelos NEAs trazem como prerrogativa a participação dos sujeitos na construção do conhecimento, evidenciando em seus princípios e métodos as formas de participação de agricultores, agricultoras, técnicos e técnicas e estudantes. Há uma predisposição dos núcleos em construir ações pedagógicas que estimulem

inovações nos formatos de ensino-aprendizagem e, principalmente, observa-se a busca por processos que estimulem o diálogo e a troca de saberes. Com isso, os métodos participativos ganham espaço em relação aos métodos mais tradicionais de exposição pouco dialógica, como as palestras.

Ao propor uma diversidade de atividades, como encontros, hortas comunitárias, excursões, caravanas, feiras, troca de saberes, intercâmbios, vivências e dias de campo, ampliam-se as oportunidades de que as ações dos projetos não sejam realizadas de forma pontual, desarticulada e isenta de relações com o território vivenciados.

O processo seletivo da Expo Milão também permitiu registrar as ações de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas pelos NEAs. Entre as principais atividades citadas pelos núcleos como integradoras do ensino com a pesquisa e a extensão, encontram-se as feiras, as visitas às experiências, as excursões, as semanas acadêmicas, os seminários, os intercâmbios e as caravanas. As metodologias participativas utilizadas nestas atividades favorecem essa indissociabilidade.

As preocupações com os processos comunicativos mereceram destaque nas ações dos NEAs. Grande parte das fichas de inscrição (Expo Milão) citaram cartilhas, *folders*, páginas no *facebook*, *blogs*, *sites* das universidades e a produção de vídeos, como os principais caminhos. Ao todo, identificaram-se 204 mídias instaladas para fortalecer os processos de comunicação.[24]

Em muitos relatórios da Expo Milão, e nos resumos apresentados no II Seminário Nacional de Educação em Agroecologia (apresentado na seção 5 deste texto), é possível observar que o exercício destas metodologias favoreceu a criação de ambientes de aprendizados mútuos, os quais favorecem os diálogos de saberes e permitem construir relações para além da intervenção técnico produtiva nos agroecossistemas, o que significa romper com a extensão de mão única, onde o técnico e/ou o acadêmico são os detentores de saberes. Os resultados também indicam que estes ambientes favoreceram o desenvolvimento de pesquisas com os aprofundamentos necessários para avançar com a experiência. Ainda que outras análises sejam necessárias para aprofundar o debate, já é possível afirmar que os NEAs têm cumprido o papel de fortalecer a construção do conhecimento em agroecologia e de estimular arranjos que contribuem com a indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão. Como é possível perceber nos relatórios, ainda que parciais, os NEAs apostam na formação dos sujeitos a partir da interação com as mais distintas realidades, haja vista a diversidade de territórios e de comunidades de atuação dos núcleos. Há, contudo, de se indicar, que estes são processos iniciais e precisam ser fortalecidos para que resultados mais efetivos sejam alcançados.

24. Alguns endereços eletrônicos e as mídias construídas e animadas pelos NEAs estão disponíveis na página da ABA-Agroecologia no *facebook*: <https://goo.gl/bDPABX>.

4 OS SEMINÁRIOS REGIONAIS DE SISTEMATIZAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS DOS NÚCLEOS DE AGROECOLOGIA

Como parte do Projeto nº 401840/2014-0 S*istematização de experiências, construção e socialização de conhecimentos: o protagonismo dos núcleos e rede de núcleos de estudos em agroecologia das universidades públicas brasileiras* (MDA/CNPq, edital por demanda 2014),[25] realizaram-se cinco seminários de sistematização e/ou de metodologias de sistematização, um em cada região do país, sendo eles, por ordem de realização: Centro-Oeste – Juti (MS), Sudeste – Sete Lagoas (MG), Norte – Castanhal (PA), Nordeste – Olinda (PE) e Sul – Lapa (PR). Estes seminários contaram com a presença de mais de 321 pessoas, de 111 organizações diferentes, diretamente envolvidas na construção e realização dos cinco seminários regionais.

Os seminários tiveram como objetivos principais: *i)* proporcionar espaços de formação sobre a sistematização de experiências; *ii)* possibilitar a troca de experiências sobre a sistematização entre os núcleos e parceiros regionais; *iii)* exercitar coletivamente o uso de diferentes ferramentas e estratégias de sistematização; e *iv)* definir, conjuntamente, quinze NEAs (três por região) cujos processos de sistematização serão acompanhados pela equipe do projeto de sistematização. Esses NEAs foram definidos por consenso pelos participantes dos seminários de sistematização em cada região. Os critérios de seleção dos núcleos variaram de região para região, mas os principais foram: interesse em sistematizar sua experiência; diversidade de práticas desenvolvidas; abordagem de temáticas prioritárias para as regiões; distribuição territorial; disponibilidade para sistematizar dentro dos prazos estabelecidos; compreensão de que o processo de sistematização, embora acompanhado pela equipe do projeto, deve ser conduzido pelo núcleo de forma autônoma e coletiva; abertura para a inclusão no processo de sistematização de outros núcleos, como forma de aprendizado. Ao final, dezesseis núcleos foram indicados, isto porque a região Nordeste preferiu indicar quatro núcleos.

Os seminários regionais foram realizados em parceria com os R-NEAS, os NEAs e as organizações parceiras da agroecologia em cada região. Os seminários foram importantes para a articulação das ações de ensino, pesquisa e extensão em execução nas cinco regiões do país e nos espaços de encontros, memória, reflexão e construções coletivas com base nos diálogos entre as diversas experiências de NEAs nas regiões. O quadro 2 apresenta o número de participantes, os estados e os NEAs presentes em cada seminário. Algumas fotos destes seminários encontram-se na figura 1.

Durante os seminários, os participantes foram estimulados a refletirem e identificarem avanços e desafios observados nas práticas dos NEAs, tendo como

25. Esse projeto é coordenado pela UFV em parceria com a ABA – Agroecologia; a Embrapa Agrobiologia; e a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).

ferramenta de análise uma matriz de sistematização (Souza *et al.,* 2012). A matriz[26] é composta por nove temas principais (processos educativos dos núcleos; metodologias de participação; equipes, parcerias e atores; diversidades e etnicidades; agrobiodiversidade e bens naturais; gênero; juventudes; saúde; e políticas públicas) e oito temas transversais (ações e práticas; princípios; indissociabilidade, inter e transdisciplinaridade; território; resultados/avaliações e impactos; comunicação; culturas; teoria).

Essa proposta de matriz foi construída pela direção da ABA-Agroecologia e pelos NEAs ao longo do ano de 2015, em quatro momentos principais: *i)* oficina com os diretores da ABA, membros dos grupos de trabalho (GT) e do conselho editorial, realizada em março de 2015 em Belém (PA). Desta oficina, originaram-se os temas principais, os temas transversais e as perguntas que organizam a matriz; *ii)* reunião pré-IX Congresso Brasileiro de Agroecologia (CBA), em setembro de 2015, também com a presença dos diretores da ABA e dos GTs, onde foi possível realizar uma leitura conjunta da matriz, revisão e inclusão de reflexões e temáticas; e *iii)* oficina com os NEAs pós-CBA, em outubro de 2015, onde a matriz foi revisitada conjuntamente. Alguns dos temas principais e transversais foram propostos a partir das parcerias e compromissos construídos junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pela organização do II Seminário Nacional de Educação em Agroecologia.

A matriz de sistematização é uma importante ferramenta de reflexão e organização dos conteúdos a ser utilizada ao longo do processo de Sistematização (Souza *et al.,* 2012). Os temas principais e os temas transversais da matriz, quando cruzados, permitem analisar as práticas de construção do conhecimento agroecológico realizadas pelos NEAs, além dos impactos das políticas públicas para a construção deste conhecimento. Em cada célula da matriz (cruzamento do tema geral com o tema transversal) formulam-se questões que orientam o olhar investigativo e o processo de sistematização das experiências (Falkembach, 2007).

No Seminário Sudeste, exercitou a matriz na sistematização da experiência do R-NEA Comboio Agroecológico do Sudeste. Neste seminário, as diferentes metodologias, métodos e técnicas mais exercitadas desde a criação dos núcleos foram apontadas a partir do diálogo com membros de vários núcleos. Entre elas, destacam-se os círculos de cultura, as instalações artístico-pedagógicas, a facilitação gráfica, os intercâmbios agroecológicos, as caravanas agroecológicas e culturais e técnicas do diagnóstico rápido participativo (Verdejo, 2006).

26. Disponível em: <https://goo.gl/7MFWYR>.

QUADRO 2
Síntese dos seminários regionais de sistematização de experiências dos núcleos de estudos em agroecologia (NEAs) e os NEAs selecionados para a sistematização continuada pela equipe de sistematização

Região	Data	Local e número de participantes	Estados presentes	NEAs
Centro-Oeste	13 a 17/06	Juti, MS (92)	MT, MS, GO e DF	NEA – Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (Agraer/MS) NEA Gwata – Universidade Federal de Goiás (UFG/GO) NEA – Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural (Empaer/MT)
Sudeste	26 a 29/07	Sete Lagoas, MG (116)	MG, ES, SP e RJ	NEA AUE – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG/MG) NEA Apetê Caapuã – Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR/SP) NEA IF Ibatiba e IF Santa Teresa/ES
Norte	02 e 03/08	Castanhal, PA (32)	PA, AM, TO, AC, AP	Nupeas – Universidade Federal do Amazonas (UFAM/AM) Unitas – Luterana/TO Pará – Caravana (NEAs Ajuri, Puxirum, Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) – Capitão Poço, Paragominas)
Nordeste	17 a 19/08	Olinda, PE (42)	BA, PE, CE, PB, PI, MA, AL, RN, SE	NEA Trilhas – Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS/BA) NEA Agrofamiliar – Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE/PE) NEA Meca – Universidade Federal da Paraíba (UFPB/PB) NEA Cajuí – Universidade Estadual do Piauí (UESPI/PI)
Sul	18 a 20/09	Lapa, PR (45)	RS, SC e PR	NEA Cantuquiriguaçu – Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS/PR) NEA Passo Fundo – Universidade de Passo Fundo (UPF/RS) NEA Rede Safas – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC/SC)
Total		327	25 estados	16 núcleos

Fonte: Projeto de Sistematização de Experiências dos Núcleos de Agroecologia – UFV/ABA-Agroecologia.

FIGURA 1
Fotos dos seminários regionais de sistematização de experiências



Fonte: Rodrigo Avelar/Arquivo ABA-Agroecologia.

Outra interessante constatação advinda dos debates no seminário é de que além da utilização de metodologias já desenvolvidas, os núcleos foram capazes de criar novos arranjos metodológicos para suas ações, com a inspiração nas já existentes, nas práticas dos movimentos sociais e das comunidades e nas referências bibliográficas. Os meios virtuais foram muito utilizados e garantiram grande parte dos processos de articulação e sem custo. Várias reuniões *on-line* foram realizadas, por áudio e vídeo. Estas reuniões não dependem de recursos financeiros e possibilitam interações que antes dependiam de toda uma logística e investimentos para um encontro presencial, exemplos de inovações metodológicas exercitadas pelos NEAs.

Entre os principais desafios destacaram-se a necessidade de avançar ainda mais na construção de metodologias e em momentos que ampliem a participação de agricultores e agricultoras e da juventude rural nas ações dos NEAs. Como possibilidades futuras, foram apontadas: a realização de seminários locais; a qualificação das ferramentas de comunicação virtual; a maior produção de materiais com histórias de vida das agricultoras e agricultores; a importância de atentar-se ainda mais para a cultura popular também como prática educativa e integrante das metodologias; e a realização de mutirões durante as atividades. No caso das caravanas, a sugestão foi de que elas não sejam estaduais, mas temáticas, ou por

biomas ou por outra configuração territorial, a exemplo da Caravana Territorial da Bacia do Rio Doce, realizada em 2016, com a contribuição do R-NEA- Sudeste.

5 AS EXPERIÊNCIAS DOS NÚCLEOS NO II SNEA

Os Seminários Nacionais de Educação em Agroecologia (SNEA) são construídos pela Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) em parceria com as organizações locais que acolhem o evento. O II SNEA foi realizado no Colégio Técnico da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CTUR/UFRRJ), em Seropédica, de 25 a 27 de outubro de 2016, em parceria com uma diversidade de movimentos e organizações do estado do Rio de Janeiro (universidade, movimentos, grupos e redes). Este seminário objetivou identificar, sistematizar, refletir e articular experiências de educação em agroecologia e, a partir daí, apontar as principais conquistas e os principais desafios para a educação em agroecologia, os caminhos para o fortalecimento, a divulgação e popularização das experiências.

A programação do seminário contou com rodas de diálogos, grupos temáticos, atividades culturais e plenárias. As rodas de diálogos ocorreram a partir de experiências em educação em agroecologia.

Como forma de incentivar a sistematização das experiências, a condição para a participação do II SNEA foi a submissão e aceite de resumos expandidos (de dez a doze páginas) retratando a experiência. Como orientação para a elaboração dos resumos, uma convocatória (a segunda) específica foi publicada no *site* da ABA-agroecologia.[27] Nesta convocatória, foi explicitada, entre outras questões, a estrutura do resumo, que deveria conter a descrição e as reflexões sobre a experiência, a partir da matriz (anexada na segunda convocatória) do projeto de sistematização, e dialogar com os princípios e as diretrizes da educação em agroecologia, apontados no I SNEA.[28] Estas orientações também serviram de base para a revisão dos resumos apresentados.

Quarenta e dois NEAs, de todas as regiões do Brasil, estiveram presentes no II SNEA. Dos 168 resumos expandidos aprovados no evento, 79 referiram-se às experiências dos 42 núcleos, redes de núcleos ou CVTs. A região Sudeste foi a mais representada, com 36% dos NEAs, R-NEAs e CVTs; seguidos das regiões Nordeste, com 28%; Norte, com 26%; Centro-Oeste e Sul, com 10% dos núcleos presentes. Quanto aos estados, dezoito estiveram presentes e Minas Gerais, Pará, Pernambuco e São Paulo foram representados por mais de 50% dos núcleos participantes do evento (gráfico 3).

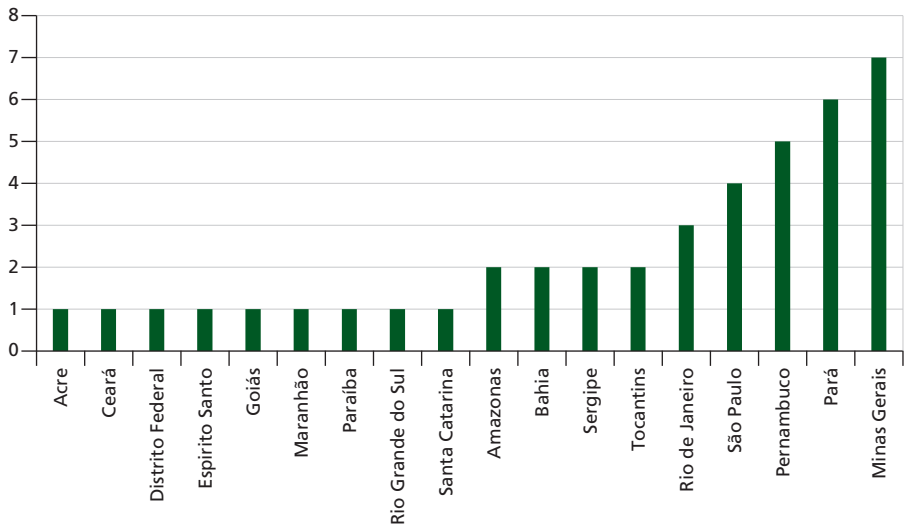
27. SNEA/Documentos de apoio. Disponível em: <https://goo.gl/oECXLn>. Acesso em: 31 jan. 2017.
28. Os princípios e as diretrizes da educação em agroecologia propostos pelo I SNEA. Disponível em: <https://goo.gl/mKN7bH>.

Em cada roda de diálogo, em torno de dez experiências foram apresentadas. Em cada roda, uma síntese das experiências foi apresentada pelo facilitador, que havia previamente lido e avaliado as dez experiências. Os participantes de cada roda construíram instalações artístico-pedagógicas, a partir dos elementos apresentados por cada NEA presente, como forma de incentivar o diálogo sobre as experiências de forma horizontal. As instalações foram visitadas e debatidas por membros de outras rodas.

Nos grupos temáticos, foram debatidas questões consideradas centrais na educação em agroecologia, sendo elas a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, a questão agrária e a formação em agroecologia. Os grupos temáticos foram espaços dedicados ao diálogo com representantes de diferentes grupos, redes e movimentos sociais vinculados às experiências de educação em agroecologia e objetivaram promover a reflexão e a problematização sobre temas específicos vinculados diretamente à educação em agroecologia e importantes na atual conjuntura.

As experiências dos núcleos são muito diversas e realizadas em diversos contextos da educação em agroecologia no Brasil. Entretanto, há muitos pontos de convergência, conquistas e desafios comuns entre os processos educativos desenvolvidos pelos NEAs. A matriz de sistematização de experiências contribuiu para a construção de convergências e análises acerca dos NEAs. Os temas mais recorrentes foram juventude, metodologias, gênero e território. Estes temas aparecem de forma articulada e complementar.

GRÁFICO 3
Número de núcleos que participaram do II SNEA por estado



Fonte: ABA-Agroecologia.

Ainda é necessário realizar uma análise mais aprofundada sobre as experiências dos núcleos apresentadas no II SNEA, mas, um primeiro olhar, indica que a grande maioria dos trabalhos teve como objetivo apresentar seus processos educativos, em sintonia com a temática do seminário. As ações e práticas dos núcleos são baseadas na valorização do saber popular e na articulação deste saber com o saber científico; na cultura popular, desde a utilização da viola caipira às manifestações culturais contemporâneas, como o hip hop. Ficou claro que, em grande medida, as experiências se construíram a partir da realidade dos territórios em que estavam inseridos e que prezam pelos princípios (da vida, da diversidade, da complexidade e da transformação) da educação em agroecologia, apontados no I SNEA.

As metodologias utilizadas pelos NEAs estão associadas aos processos da educação do campo e dos intercâmbios de conhecimentos, que utilizam os princípios da metodologia do "camponês a camponês", onde os processos educativos ocorrem de forma horizontal e todos aprendem com todos. Uma das experiências tratou exclusivamente do uso da metodologia dos intercâmbios em um município. Esta experiência foi apresentada pelos próprios agricultores(as). Em sua grande maioria, os núcleos ressaltaram a transdisciplinaridade e a interdisciplinaridade na construção dos seus processos formativos, investigativos e nos processos de comunicação.

Na relação com os atores e/ou parceiros das experiências, as experiências apresentadas no II SNEA indicaram que as organizações governamentais ou não de assistência técnica e extensão rural (Ater), que atuam nos territórios, exerceram papel fundamental no processo formativo e são parceiras dos núcleos. Outra parceria importante é com as escolas de ensino fundamental e ensino médio. Em uma das experiências, as professoras iniciaram uma rede de consumidores. Além dos educadores e estudantes dos NEAs, os agricultores familiares, camponeses, agentes de Ater, professores e estudantes aparecem entre os principais atores envolvidos nas ações dos núcleos.

Quanto ao tema diversidade e etnicidade, os núcleos reconheceram e resgataram os conhecimentos de agricultores familiares e das comunidades tradicionais. Algumas comunidades, a exemplo de uma comunidade quilombola visitada durante a caravana agroecológica de São Paulo, foi bem descrita, outras, entretanto, merecem maiores detalhamentos.

O tema da (agro)biodiversidade, solos, água e demais bens naturais estava presente em alguns dos trabalhos apresentados e se apoiaram no processo de implantação de hortas escolares, mandalas, sistemas agroflorestais, sementes e compostagem em escolas ou em propriedades familiares. Os temas que envolvem as questões de gênero, juventude, saúde e as políticas públicas, apareceram em

menor número de experiências apresentadas. Entretanto, a maioria dos presentes no II SNEA era composta por jovens e mulheres.

A questão de gênero apareceu fortemente em apenas uma experiência e tratava de um processo de empoderamento de mulheres camponesas. Os temas relacionados à saúde e às políticas públicas apareceram, cada um, em duas experiências. No tema da saúde, apareceram os processos de educação ligados à saúde integral, que de forma mais abrangente, envolvem os aspectos da alimentação, corpo, mente, ambiente e, de modo mais específico, uma experiência tratava das plantas medicinais. Já no que se refere às políticas públicas, identificamos experiências que desenvolveram ações ligadas ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e à Política Nacional de Plantas Medicinais. Por fim, o tema juventude, foi apresentado por sete experiências, que basicamente trataram da formação de jovens como sujeitos de construção da agroecologia, por exemplo, nos cursos de residência agrária. Os princípios da educação em agroecologia orientaram as ações dos núcleos, onde a valorização da vida e do meio ambiente, assim como da alimentação saudável aparecem como fios condutores do processo formativo.

No que se refere aos grupos temáticos, observou-se que, em sua maioria, as experiências tratavam do tema da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Este tema esteve presente em 47 do total de resumos apresentados pelos NEAs. Este resultado já era de se esperar, já que o evento era sobre educação em agroecologia. Dos 47 resumos, dez dialogaram, de alguma forma, também com a questão da formação do profissional em agroecologia.

Do total de resumos apresentados pelos NEAs, dez apresentaram a questão agrária como tema principal, e destes, dois dialogaram concomitante com a questão agrária e formação de profissionais em agroecologia. No que se refere exclusivamente ao tema formação de profissionais, onze resumos apresentados pelos NEAs versaram sobre a formação em agroecologia e apontaram acúmulos importantes e referências na formação humana dos estudantes.

6 FORTALEZAS E DESAFIOS DOS NEAS

Os impactos das chamadas públicas específicas para NEAs podem ser considerados como resultados integrados do conjunto de ações organizadas no I e II Planapos (Brasil, 2013; Brasil, 2016a). Esses resultados nos mostram que as ações de desenvolvimento e cooperação dos núcleos refletem a diversidade de contextos vivenciados no campo brasileiro e nas instituições de ensino e pesquisa. Entretanto, os núcleos também refletem as diferenças regionais e os contextos e as situações observadas nas instituições de ensino. Assim, as capacidades institucionais, a logística disponível e as compreensões sobre a agroecologia e produção orgânica, apesar de estarem em consonância com as diretrizes estabelecidas pelas chamadas públicas, possuem

tempos e situações distintas e que acabam influenciando a maneira como os projetos são elaborados e implementados.

Essas considerações são importantes, pois evidenciam que as ações de promoção da agroecologia e produção orgânica, desenvolvidas pelos núcleos, não estão isoladas dos contextos e das dinâmicas de desenvolvimento rural do país. Isto aponta que a sistematização dos aprendizados dos NEAs é complexa e deve se dar de forma continuada, sendo difícil, neste capítulo, apresentar todas as suas fortalezas e desafios. Contudo, apresentamos, a seguir, algumas daquelas que consideramos as mais importantes.

6.1 Fortalezas

Apesar da diversidade de focos e das diferenças regionais e institucionais, apontamos aqui algumas fortalezas que podem contribuir para a continuidade e ampliação dos programas de promoção dos núcleos.

6.1.1 Parcerias

Em 115 projetos avaliados, 430 parcerias e setenta redes de articulação foram descritas, o que evidencia a capilaridade social e o potencial de integrar as ações dos núcleos com outras ações e programas. O número de parcerias revela que as ações dos projetos estão fortalecendo agendas comuns de desenvolvimento e articulação entre as instituições e organizações sociais presentes nos territórios.

6.1.2 Relação com políticas públicas

As parcerias identificadas culminaram em execução de políticas públicas, juntamente com agências privadas e públicas de desenvolvimento e assessoria. Foram descritos, principalmente, programas de fortalecimento da agricultura familiar e das populações tradicionais, com destaque para os mercados institucionais (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae), para os serviços de assistência técnica e extensão rural previstos na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Pnater (Lei nº 12.188/2010), para as modalidades de crédito estabelecidas no Pronaf e para os cursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Os núcleos que atuam no semiárido brasileiro interagiram com políticas de promoção de convivência com o semiárido e desenvolveram principalmente ações junto ao programa 1 Milhão de Cisternas. Apesar dos inúmeros avanços, ainda falta o registro de ações em interação com outras políticas públicas que não incidem diretamente nas atividades agropecuárias, isto mostra ainda uma visão reducionista que restringem o "rural" às atividades agrícolas.

6.1.3 Relação de cooperação com organizações sociais

A interação social e a capacidade de mobilização nos territórios de atuação dos NEAs só são possíveis por meio de relações de cooperação mútua entre projetos e organizações sociais. Foram descritas 249 organizações sociais, entre associações, cooperativas, sindicatos, movimentos sociais e grupos informais que atuam junto ao público beneficiário e possibilitam ampliar e qualificar as ações promovidas. Apesar da diversidade de temas trabalhados, todos estão direta e/ou indiretamente relacionados à produção de alimentos saudáveis.

6.1.4 Produção acadêmica

Foram registradas 1.049 publicações, sendo 388 artigos publicados em periódicos científicos; 204 mídias (entre vídeos, canais nas redes sociais e outros produtos comunicativos) elaboradas que contribuíram para fortalecer a socialização dos conhecimentos construídos nas atividades promovidas pelos projetos e a articulação entre núcleos. Os dados refletem a capacidade de envolvimento e de produção acadêmico-científica da agroecologia e produção orgânica.

6.1.5 Institucionalidade

As chamadas possibilitaram avanços institucionais importantes a partir da ampliação do número de professores, técnicos e estudantes dos diferentes níveis (médio, graduação e pós-graduação) envolvidos com a temática da agroecologia. Entre elas, é importante ressaltar a capacidade de prover a indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão. As ações sistematizadas envolveram 437 professores; 449 estudantes de graduação; 787 bolsistas; 1.460 eventos promovidos; e 312 cursos com 8.495 horas de duração. Somadas, essas ações atingiram 25.530 educandos e 60.824 beneficiários diretos.

6.2 Desafios

Os avanços promovidos pelas chamadas de fomento a NEAs são frutos das demandas da sociedade por investimentos em ações que promovam a agroecologia e a produção orgânica. Esses avanços apontam, por sua vez, novos desafios para viabilizar a continuidade e ampliação dos resultados obtidos pelos NEAs a partir das chamadas. A seguir, alguns destes desafios são apresentados.

6.2.1 Articulação em redes

Os encontros dos NEAs promovidos por gestores e ações dos R-NEAS propiciaram a integração dos núcleos, mas a necessidade de ampliar as articulações entre os NEAs ainda persiste. Entre as ações promovidas pelos R-NEAs, as caravanas agroecológicas, bem como o processo de sistematização, principalmente a partir dos seminários regionais, promovido pela ABA, são importantes experiências

metodológicas que conferem visibilidade e criam identidades entre os NEAs. Estas ações precisam de continuidade, mas não há linha de apoio aos R-NEAs na última chamada. Em especial a região Norte, em virtude das distâncias e da geografia, necessita de mais recursos para viabilizar encontros presenciais e ampliar as articulações entre os NEAs da região.

6.2.2 Viabilidade e estrutura para atividades externas

Fomentar os NEAs passa necessariamente por viabilizar estruturas para atividades externas às instituições de ensino e estações experimentais. Não se trata apenas de promover extensão, mas de fomentar mecanismos de pesquisa e formação nos agroecossistemas da agricultura familiar, bem como sobre seus contextos e formas de organização. A agroecologia demanda processos de experimentação dentro e fora das instituições, envolvimento social por parte das populações rurais, interação social como variável para construir conhecimentos. Garantir estruturas para atividades externas é promover a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Entre as demandas, encontram-se principalmente aquelas destinadas ao transporte (propiciar a aquisição e manutenção de veículos, por exemplo) e à construção de estrutura física.

6.2.3 Bolsistas

O número de bolsas concedidas (787 bolsas), em sua maior parte de iniciação científica (IC) e de extensão (EXP-C), proveram as condições para realizar os trabalhos dos projetos interna e externamente às estruturas das instituições proponentes. Os projetos, por sua vez, contribuíram sobremaneira para a formação destes bolsistas. Os NEAs provocaram verdadeiros processos educativos ao conferir protagonismo aos bolsistas, estudantes ou não. Os bolsistas dão rotina às ações e à capacidade de prover, de maneira contínua e permanente, atividades de ensino, pesquisa e extensão. No entanto, os núcleos apontaram que os valores das bolsas e os pré-requisitos para seu acesso dificultam a continuidade ou a seleção dos bolsistas. Os valores referentes às bolsas de extensão são muito abaixo do mercado e inviabilizam a contratação de profissionais com a experiência necessária para contribuir significativamente com o desenvolvimento das atividades de pesquisa, ensino e extensão. Ainda, para fortalecer as ações dos projetos, deve-se considerar nas chamadas a possibilidade de inserção como bolsistas os agentes mobilizadores das próprias comunidades e organizações sociais, envolvidas com os projetos.

6.2.4 Registro e sistematização das ações

A prática de registro e organização das informações ainda é entendida, por um lado, pelos órgãos reguladores/financiadores como uma atividade comprobatória e não como possibilidade de prover reflexões sobre o trabalho realizado.

As atividades de registro ainda são feitas, de forma geral, de maneira mecânica, sem considerar a forma e o conteúdo e, portanto, realizadas sem prévio planejamento e sem o uso de métodos eficientes. O registro como comprovação diminui nos sujeitos responsáveis pelos registros a possibilidade de capturar informações que possam servir como indutores de reflexões que apontem lições. Por sua vez, os órgãos reguladores/financiadores não fomentam a integração de suas demandas de comprovação, com o intuito de promover e qualificar registros que possam não só comprovar as ações, como também possibilitar análises e aprendizados necessários para o aprimoramento das políticas de fomento.[29]

6.2.5 Continuidade da política de fomento

Todos os projetos relataram a importância da política de fomento aos NEAs para a promoção de ensino, pesquisa e extensão voltados para agroecologia e produção orgânica. Diante dos impactos positivos alcançados e da abrangência das ações, que envolveram diretamente cerca de 61 mil pessoas, são importantes a continuidade e a ampliação dos NEAs, para consolidar os resultados alcançados e superar os desafios apontados.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A SISTEMATIZAÇÃO COMO PROCESSO[30]

A sistematização das experiências relacionadas aos NEAs, ainda que preliminar, impulsionou a reflexão sobre outras conexões que podem ser geradas para a compreensão da diversidade de interações tecidas pelos núcleos nos diferentes territórios e regiões. Estas conexões são importantes para a construção de redes e devem ser melhor aprofundadas nos processos de sistematização em curso ou vindouros, pois como destaca Jara (2012), a sistematização é considerada uma oportunidade não apenas de identificar as ações, mas também de promover convergências e interações regionais e nacionais. As conectividades entre os núcleos podem, ainda, ser objeto de pesquisas futuras e também devem fazer parte dos relatórios de atividades dos núcleos, pois isto também impulsiona a reflexão sobre a importância da construção de redes.

Na construção de redes, os mecanismos de comunicação no núcleo, internúcleos e dos núcleos com a sociedade devem ser aprimorados. A comunicação no contexto da agroecologia e, portanto, também no processo de construção do conhecimento agroecológico é considerada um direito, um dispositivo no qual as denúncias e anúncios construídos se fazem presentes e visíveis. As estratégias de

29. Atualmente, dois processos de sistematização estão em curso, um promovido pelos ministérios envolvidos (MCTI, MEC, MDA, Mapa) e outro promovido pela Associação Brasileira de Agroecologia – ABA. Ambos processos se deparam com o desafio de falta de registro das informações, bem como de excesso de relatórios com baixa qualidade e poucas informações relevantes.

30. Agradecemos aos NEAs e às Redes de NEAs, às organizações locais, à Rede de Grupos de Agroecologia do Brasil, aos ministérios envolvidos, em especial ao MDA, e ao CNPq pelo apoio e aposta nos núcleos de agroecologia.

comunicação dos núcleos devem também ser incluídas nos roteiros para a elaboração dos relatórios de atividades.

Após o processo de sistematização, animado pela ABA, espera-se compreender melhor as metodologias, as temáticas e a prática acadêmica da indissociabilidade dos NEAs, e compreender, com maior profundidade, suas contribuições teórico-conceituais à construção do conhecimento agroecológico, bem como ampliar a divulgação dos resultados.

Espera-se também identificar melhor as inovações tecnológicas e metodológicas, importantes na compreensão e no aprofundamento das análises sobre as ações dos núcleos. Estes aprofundamentos poderão ocorrer durante os processos de sistematização a serem construídos pelos dezesseis NEAs na próxima etapa do projeto de sistematização.

O processo de sistematização pode ser ainda uma oportunidade de manter grupos articulados em torno do registro das práticas e saberes tecidos pelos integrantes e parceiros dos NEAs. Com isso, a sistematização pode contribuir para dar visibilidade conjunta às construções coletivas, sendo uma forma de impulsionar outras ações, inclusive de captação de novos recursos, parcerias e articulações.

Aponta-se a necessidade de seguir com a alimentação da base de dados e atualização das fichas de experiências (iniciadas pelo projeto de sistematização), pois estes são importantes instrumentos de registro e pesquisa e contribuem para a ampliação e o fortalecimento da construção do conhecimento agroecológico em rede. Outro material importante, para análises futuras, são os relatórios dos NEAs e R-NEAs. Muitos deles encerraram suas atividades recentemente e não tiveram seus relatórios ainda incorporados no processo de sistematização. A partir dos relatórios finais, muitas outras informações podem emergir. Recomenda-se, entretanto, que haja um aprimoramento do modelo de relatório para captar melhor as inovações e resultados das ações dos núcleos.

Os NEAs e, em especial, as Redes de NEAs, foram e são fundamentais na animação dos processos regionais e contribuíram para a circulação de informações, o repasse dos encaminhamentos, a articulação de agendas regionais e outras ações sinérgicas, fundamentais para garantir a integração pretendida com a construção em rede. No processo de animação, a parceria dos núcleos com as organizações e movimentos sociais locais atuantes em cada território foi fundamental. Ainda, o envolvimento das equipes de R-NEAs na construção do processo de sistematização, em especial na organização dos seminários de sistematização e no SNEA foi, e continua sendo, uma condição para que essas atividades tenham representatividade e articulação regional. Ressalta-se, porém, que na última chamada de apoio aos núcleos (21/2016), não houve uma linha para a continuidade dos R-NEAs, o que poderá fragilizar as articulações regionais iniciadas.

Ainda que os dados e as análises sejam preliminares, é possível afirmar que as chamadas de fomento foram fundamentais para que os núcleos cumprissem, mesmo que com os desafios impostos, o papel de fortalecimento da construção do conhecimento em agroecologia. Ao estimularem outros arranjos para o desenvolvimento de atividades de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, os NEAs vêm apostando na formação dos sujeitos a partir da interação com outros sujeitos e com as mais distintas realidades. Nesse processo, ambientes de aprendizagem, construídos a partir de diferentes metodologias e a partir da diversidade e da troca de saberes, são possíveis e oportunizam novas configurações de ensino-aprendizagem em agroecologia. Os indicadores de construção desta indissociabilidade, um princípio constitucional e que encontra muitos desafios para serem seguidos nas universidades, precisam ser melhor delineados e devem ser objeto de pesquisas futuras. Entretanto, já apontamos aqui a necessidade dos núcleos indicarem em seus relatórios, de forma mais detalhada, como os ambientes de diálogos foram construídos e como, nestes ambientes, os componentes de pesquisas emergiram.

Os NEAs potencializaram também ações de formação continuada dos agentes de assistência técnica e extensão rural nos territórios, inclusive a partir dos cursos presenciais e à distância. Aproximar estes agentes às instituições públicas de ensino e pesquisa contribuiu para integrar as iniciativas dos NEAs aos desafios vividos nos territórios. A partir desta interação, as ações dos NEAs e os parceiros contribuíram para ampliar a construção de redes que permitiram ampliar as alternativas que contribuem para a reprodução social e econômica das famílias de agricultores e agricultoras. Tais resultados foram observados nos relatórios e depoimentos colhidos durante os eventos.

Por fim, diante dos resultados dos NEAs, ao longo desse curto período – dentro e fora das instituições de ensino e pesquisa –, é preciso apontar a necessidade de manutenção dos núcleos, a partir da garantia de políticas públicas com investimentos financeiros compatíveis aos desafios e potenciais apontados pelos núcleos na construção do conhecimento.

Além do apoio financeiro, os núcleos serão fortalecidos à medida que: forem fortalecidos também o ensino público, gratuito e de qualidade e as escolas do campo; forem reconhecidos e valorizados os saberes e territórios das comunidades tradicionais; for facilitado o acesso à terra; forem garantidos tantos outros direitos fundamentais e edificantes da sociedade para que a agroecologia seja possível, cada vez mais, para muitas e muitos. Porém, diante das incertezas observadas no novo cenário político/econômico brasileiro, as quais podem ampliar os desafios existentes para a manutenção não apenas dos núcleos mas também dos objetivos com os quais eles foram criados, é necessário que a sociedade se mobilize para reivindicar

a continuidade dos editais, assim como para garantir a manutenção e ampliação dos inúmeros direitos já conquistados.

REFERÊNCIAS

ALVES, L. U. F. *et al.* (Orgs.). **Troca de saberes**: flores das sombras da agroecologia. 1. ed. Viçosa: Pró-Reitoria de Extensão e Cultura, 2001. 143p.

BRANDÃO, C. R. Educação popular e pesquisa participante: um falar algumas lembranças, alguns silêncios e algumas sugestões. *In*: STRECK, D. R.; SOBOTTKA, E.; EGGERT, E. (Orgs.). **Conhecer e transformar**: pesquisa-ação e pesquisa participante em diálogo internacional. Curitiba: CRV, 2014. p. 39-73.

BRASIL. Pnapo – Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Decreto Lei nº 7794/2012. Brasília: Câmara dos Deputados, 20 ago. 2012.

_____. Brasil Agroecológico. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica** – Planapo: 2013-2015. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/twGVqr>.

_____. Brasil Agroecológico. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica** – Planapo: 2016-2019. Brasília: MDA, 2016a. 89p. Disponível em: <https://goo.gl/UfrEBn>.

_____. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo). **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica** – Planapo: Relatório de Balanço 2013-2015. Brasília: MDA, set. 2016b. Disponível em: <https://goo.gl/SjJUfz>.

_____. Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Relatório técnico com a consolidação e sistematização do documento diagnóstico e prognóstico propositivo, tendo como base os indicadores de resultados da política pública interministerial de fomento a criação e manutenção de Centros Vocacionais Tecnológicos e Núcleos de Estudo em Agroecologia e Produção Orgânica. Brasília, 2016c, 45p.

ESCOBAR, A. Atores, redes e novos produtores de conhecimento: os movimentos sociais e a transição paradigmática nas ciências. *In*: SANTOS, B. de S. (Org.). **Conhecimento prudente para uma vida decente**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 639-666.

FALKEMBACH, E. M. F. **Sistematização em educação popular**: uma história, um debate. Rio de Janeiro: Anped, 2007. Disponível em: <https://goo.gl/29qYAg>.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação**? 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

FREIRE, P.; FAUNDEZ, A. **Por uma pedagogia da pergunta**. Rio e Janeiro: Paz e Terra, 1985.

GOMEZ, M. V. **Círculo de cultura Paulo Freire**: arte, mídia e educação. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/zLPbov>.

JARA, O. **A sistematização de experiências**: prática e teoria para outros mundos possíveis. Brasília: Contag, 2012.

MOITA, F. M. G. da S. C.; ANDRADE, F. C. B. Ensino-pesquisa-extensão: um exercício de indissociabilidade na pós-graduação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, n. 41, p. 269-280, maio/ago. 2009.

MORA-OSEJO, L. E.; BORDA, O. F. A superação do eurocentrismo. Enriquecimento do saber sistémico e endógeno sobre nosso contexto tropical. *In*: SANTOS, B. S. (Org.). **Conhecimento prudente para uma vida decente**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 711-720.

MORIN, A. **Pesquisa-ação integral e sistêmica**: uma antropopedagogia renovada. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

PAHL WOST, C.; HARE, M. Processes of social learning in integrated resources management. **Journal of Community and Applied Psychology**, New York, v. 14, p. 193-206, 2004.

POLÍTICA NACIONAL DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA. Elaborado pelo Fórum dos Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras. Porto Alegre: UFRGS, 2013. 74p.

SCHMITT, C. J. Transição agroecológica e desenvolvimento rural: um olhar a partir da experiência brasileira. *In*: SAUER, S.; BALESCO, M. V. (Orgs). **Agroecologia e os desafios da transição agroecologica**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SOUZA, H. N. *et al*. Learning by doing: a participatory methodology for systematization of experiments with agroforestry systems, with an example of its application. **Agroforestry Systems**, v. 85, p. 247-262, 2012.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

VAN DER PLOEG, J. D. O modo de produção camponês revisado. *In*: SCHNAIDER, S. **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

VILLAR, J. P. *et al*. Troca de saberes construindo diálogos entre conhecimento científico e saber popular. Cadernos de Agroecologia, 2011.

VERDEJO, M. **Expósito diagnóstico rural participativo**: guia prático DRP. Brasília: MDA; Secretaria da Agricultura Familiar, 2006.

ZANELLI, F. V. *et al*. **Intercâmbios agroecológicos: aprendizado coletivo**. Informe Agropecuário. Agricultura orgânica e agroecologia, Belo Horizonte, v. 36, n. 287, p. 104-113, 2015.

CAPÍTULO 15

SEMEANDO AGROECOLOGIA E COLHENDO NUTRIÇÃO: RUMO AO *BEM* E *BOM COMER*

Rubia Carla Formighieri Giordani[1]
Islandia Bezerra[2]
Mônica de Caldas Rosa dos Anjos[3]

1 INTRODUÇÃO

A proposta deste capítulo é trazer elementos reflexivos e analíticos sobre como a agroecologia pode ser capaz de impulsionar novos significados ao ato de se alimentar e nutrir. Parte-se do pressuposto de que o tema da agroecologia vem ganhando destaque no contexto social e político, sobretudo considerando-se a implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), que, por sua vez, se fundamenta nos princípios da promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN) e do direito humano à alimentação adequada (DHAA).[4] De forma incisiva, adentram (e caminham juntas) na perspectiva da promoção da SAN e do DHAA outras iniciativas de ação pública, tais como a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo),[5] institucionalizada em 2012 e materializada através do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo).

A conexão (necessária) torna-se explícita na redação do inciso II do art. 3º da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – cuja sanção ocorre mediante o Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010 –, em que "a promoção do abastecimento e da estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica", é considerada "como eixo fundamental para a promoção da SAN e do DHAA".

---

1. Professora adjunta do Departamento de Nutrição da Universidade Federal do Paraná (UFPR).
2. Professora adjunta do Departamento de Nutrição da UFPR.
3. Professora adjunta do Departamento de Nutrição da UFPR.
4. Os marcos jurídicos internacionais reconhecem o direito de todos à alimentação adequada e o direito fundamental de toda pessoa de estar livre da fome como pré-requisitos para realização de outros direitos humanos. A incorporação do DHAA nas várias estratégias capazes de promover o desenvolvimento social sob a ótica da SAN é um caminho eficaz para reverter essa situação. No início do ano de 2010, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 047/2003, que inclui a alimentação entre os direitos sociais da Constituição Federal (CF) de 1988, foi aprovada por unanimidade, em segundo turno, pelo plenário da Câmara dos Deputados.
5. Sua sanção ocorreu pelo Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, e tem como objetivo propiciar à população a melhoria da qualidade de vida por meio da oferta de alimentos saudáveis e do uso sustentável dos recursos naturais.

As escolhas pautadas no produzir e consumir alimentos estão radicadas na sociedade. Dessa forma, não se podem descartar as diversas influências, sejam estas concebidas, determinadas e/ou construídas socialmente. Concepções e visões de mundo localizadas no tempo e no espaço, heranças culturais, conhecimentos locais, além das iniciativas oriundas dos movimentos organizados que têm questionado o modelo neoliberal estão na gênese dos sistemas agroecológicos (Giraldo e Rosset, 2016). São manifestações de resiliências alicerçadas nos sistemas de conhecimento local de comunidades tradicionais e do campesinato latino-americano em geral, a partir de toda a sua diversidade. São, ainda, resistências ao discurso hegemônico que apregoa uma normatização e homogeneização das diversas esferas da vida e que conclamam, diante da crise alimentar e climática, por novos paradigmas na produção e no consumo de alimentos.

Associa-se, assim, a agroecologia às novas relações com a natureza, e não mais a sua exploração e expropriação, que, ao longo dos anos, têm sustentado o avanço do capitalismo. A produção do alimento agroecológico aciona diferentes redes de sentido, como a integração e a dependência com o espaço; e o conceito ampliado de saúde, que envolve um bem-estar que se completa na tomada de consciência em relação à necessidade de integração sociedade-natureza. São discussões em que o alimento é referido como comida de verdade, potencialmente produtiva de significados que extrapolam a função biológica e nutricional. É nessa perspectiva que se trazem o conceito do *bem viver* e seus desdobramentos imediatos, como o *bem e bom comer*.

Este capítulo se propõe a discutir, mediante uma revisão da literatura, como a agroecologia pode culminar em processos de ressignificação do alimento: o que se come, como se come, por que se come e com quem se come. O texto está dividido em seções com o propósito de se construir uma reflexão que parte de uma crítica ao modelo de produção, circulação e consumo de alimentos, argumentando-se ser esse gerador e produtor de relações com a natureza pautadas por uma visão utilitária e de expropriação. Isso se dá a partir da premissa de uma separação entre a sociedade – enquanto conjunto de seres humanos – e a natureza, em que a esta última cumpre o papel de fornecedora sem limites de recursos para o desenvolvimento econômico e social.

Essa visão emite um discurso que se traduz em sistemas de conhecimento, subjetividades e práticas na alimentação contemporânea permeadas pela mercantilização do alimento, cuja produção em larga escala denota uma relação artificial e mediada pelo capital, resultando, assim, em um consumo de produtos alimentícios criados (e, às vezes, forjados) pelo segmento da agroindústria alimentar a partir de matérias-primas oriundas de uma produção agrícola baseada em monocultivos – essencialmente, milho, soja e trigo – com elevado uso de agrotóxicos, por sua vez,

fortalecidos pela utilização de organismos geneticamente modificados (OGMs), cujas alterações biológicas seguem um discurso do aumento necessário da produtividade com o propósito de viabilizar a redução da fome no mundo.

Discurso esse que também se materializa na criação de "necessidades" de consumo (Barber, 2009) de produtos processados e ultraprocessados, artificializados e barateados a partir de aditivos e coadjuvantes tecnológicos, distanciando-se do entendimento de saúde humana e do que seria uma comida autêntica e saudável, referenciada culturalmente, provocando novos arranjos nas formas contemporâneas de comer.

Trata-se de um sistema alimentar que manipula as escolhas, as decisões e as compreensões de mundo com vistas a manter o *status quo*; que, por meio de alienação e criação de mecanismos de dependência, controla e suprime a participação ampliada de grupos e segmentos sociais não hegemônicos no processo de produção, circulação e consumo de alimentos, impedindo esses sujeitos de se assumirem como protagonistas de suas histórias. Trazendo Paulo Freire (2009a; 2009b) para o diálogo, desvelar as opressões que "coisificam homens e mulheres" torna-se necessário, na medida em que se faz também urgente a superação da situação-limite,[6] de modo a provocar a re-ad-miração da ad-miração anterior. No contexto aqui debatido, da alimentação voltada ao *bem* e *bom comer*; isso significa a busca de elementos que possibilitem compreender "como", "por quê", "para quê" e "para quem" ocorre inclusão e exclusão de sujeitos dos processos de produção e consumo de alimentos. É nesse sentido que a agroecologia, ao oportunizar uma permanente análise crítica da realidade, torna possível sua transformação e a do sujeito social, promovendo um olhar para alimentação que transcende o meramente biológico e nutricional.

Por fim, algumas evidências empíricas trazem uma contribuição importante para se pensar nas estratégias que podem ser utilizadas tanto pelo Estado – no que diz respeito à criação e implementação de políticas públicas – quanto pela sociedade civil no complexo percurso de mudança social, especialmente quando esse envolve aspectos relacionados à alimentação.

6. Para Freire (2008, p. 34), "situações-limite implicam a existência de pessoas que são servidas direta ou indiretamente por estas situações, e outras para as quais elas possuem um caráter negativo e domesticado. Quando estas últimas percebem tais situações como a fronteira entre ser e ser mais humano, melhor que a fronteira entre ser e não ser, começam a atuar de maneira mais e mais crítica para alcançar o 'possível não experimentado' contido nesta percepção. Por outra parte, aqueles que são servidos pela situação-limite atual veem o possível não experimentado como uma situação-limite ameaçadora, que deve ser impedida de realizar-se, e atuam para manter o '*status quo*'".

2 A NATUREZA, AS POLÍTICAS DA VIDA E O ORDENAMENTO DA RELAÇÃO ENTRE O SER HUMANO E O ALIMENTO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

A separação da relação integrada da sociedade-natureza, bem como a racionalidade técnica e instrumental com a apropriação da natureza pelo ser humano, constitui o modelo paradigmático de desenvolvimento nas sociedades industriais. Ao processo de acumulação do capital subjazem lógicas sociais, científicas e político-econômicas voltadas para o uso e a expropriação da natureza. Esse modelo de desenvolvimento, pautado em uma visão antropocêntrica, fundamentada essencialmente nas necessidades do capital, tem se mostrado insustentável do ponto de vista energético, climático e alimentar, predatório da biodiversidade e socialmente injusto, já que está pautado apenas na reprodução contínua de um sistema de acumulação excludente (Breilh, 2016; Delgado *et al.*, 2016).

Os espaços naturais tornam-se cenários para a intervenção do capital, manifestada pelo domínio hegemônico e concentrado de recursos e tecnologias produtivas. Ou seja, uma gestão sobre o planeta por meio de forças econômicas, simbólicas e científicas que atravessam Estados e fronteiras culturais, disseminando o paradigma civilizatório ocidental. Racionalizam-se o tempo e a forma de ocupação dos territórios (no campo e nas cidades), capitalizando-os até serem invadidas e dominadas sutilmente outras esferas da vida humana relevantes a esse sistema, como a saúde e a alimentação (Valencia e Tobar, 2006).

Assinale-se que esse governo sobre a vida está radicado no corpo, porque aí se manifesta e se produz a dominação da vida (Foucault, 1996), sustentando e sendo sustentado pelo sistema. A biopolítica

> se constitui em elemento consubstancial e funcional ao desenvolvimento do capitalismo, que vinculou e vincula corpos disciplinados aos processos de produção e igualmente insere e condiciona a população aos "vai e vem" da economia global, desenhando assim mesmo, uma subjetividade concreta e um tipo de corporeidade cidadã de determinado tipo (Valencia e Tobar, 2006, p. 11, tradução nossa).[7]

Valencia (2006) reflete, ainda, que o biopoder expressa dispositivos de captura e controle que se manifestam em uma subjetividade alinhada às necessidades do capital. Ainda segundo o mesmo autor, esses mecanismos são afiançados pelas instituições socioculturais em nossa sociedade, as quais são marcadamente representadas pelas organizações sociais voltadas à formação científica e técnica, às instâncias de padronização e controle sanitário do sistema agroalimentar e às legislações e aos

7. No original: *"se constituye en elemento consustancial y funcional al desarollo del capitalismo, que vinculó y vincula los cuerpos disciplinados a los procesos de producción e igualmente inserta lo concerniente a la población a los vaivenes de la economia global, diseñando asimismo, una subjetividad concreta y un tipo de corporeidad ciudadana de determinado tipo"*.

tratados comerciais, assim como também às políticas voltadas às populações nas áreas da saúde, da urbanização e da segurança. Esse complexo sistema normatizador envolve dispositivos disciplinares que abarcam processos globais "onde a cultura, a política e a economia, entre outros, são centrais nos procesos de intervenção, permitindo a coordenação geo e biopolítica das dinámicas globais dominantes" (Valencia, 2006, p. 29, tradução nossa).[8]

Diversas dimensões da vida humana são afetadas e progressivamente ajustadas a esse ordenamento global. Os modos de vida, a urbanização intensificada e todos os ajustes necessários no campo alimentar, bem como as práticas corporais, são moldados a partir das necessidades de homogeneização da vida para a consolidação de formações sociais determinadas e condizentes com o capitalismo mundial integrado (Guattari, 1986; Valencia, 2006).

O modelo de produção de alimentos implantado progressivamente após a chamada Revolução Verde[9] esteve concatenado com o desenvolvimento de um poderoso processo global de industrialização dos alimentos e uma cadeia de distribuição altamente concentrada e especializada (Machado, Oliveira e Mendes, 2016; Gomes Júnior, Salles Pinto e Leda, 2016). Disseminar modelos homogêneos de consumo compostos por produtos alimentícios desenvolvidos industrialmente esteve – e está – ligado diretamente à adoção de estilos e modos de vida específicos, que demandavam maneiras de ajustes na experiência do corpo na cidade, a adoção de sistemas de apreciação e julgamentos ordenadores de determinadas práticas sociais (Bourdieu, 1983). No campo da alimentação (não só, mas especialmente nos centros urbanos), o avanço vigoroso da indústria alimentícia "coloca à disposição" produtos que atendem às "necessidades" do comensal citadino e solitário, com itens alimentares quase sempre já finalizados e ajustados ao consumo imediato, visto que o tempo para comensalidade é considerado um tempo "perdido" ou "inexistente", já que este foi ressignificado e mercantilizado (Carneiro, 2005; Brandemburg, Bezerra e Giordani, 2016). Nota-se, no entanto, que essas necessidades são constantemente recriadas e ajustadas *ao* e *pelo* próprio sistema para sua manutenção, seu fortalecimento e sua expansão.

Esse novo sistema alimentar – de proporções transculturais e intercontinentais, em que o alimento assume a condição de mercadoria – compreende como estratégia de disseminação e massificação de consumo o emprego de ferramentas

8. No original: "*donde la cultura, la política y, entre otros, la economia son epicentros de intervención, permitiendo la coordinación geo y biopolítica de las dinámicas globales dominantes*".

9. Sobre a Revolução Verde, Bezerra (2010) cita que essa proporcionou o aumento da produção, deixando ao lado do seu aparente sucesso um rastro de destruição ambiental e uma profunda deterioração na qualidade dos alimentos disponíveis. Pedraza (2005), por sua vez, afirma que tais resultados, até hoje, colocam em risco a possibilidade de um desenvolvimento que traga consigo a sustentabilidade ambiental e contribua para minimizar a situação de fome/desnutrição imposta a uma parcela considerável da população, vez que a riqueza resultante desse "desenvolvimento agrícola" concentra-se nas mãos de uma minoria.

de *marketing*, linguagem simbólica e uso de imagens e de valores que persuadem o comensal urbano e estimulam o excesso e a individualização no consumo, em um processo que tende a desumanizar o ato alimentar, como aquele presente nos restaurantes de comida rápida (Ritzer, 1996).

O alimento cooptado e subjetivado pelas relações do *business* funciona para a difusão de determinadas práticas. São itens adaptados a uma realidade funcional, ofertados e vendidos como apropriados às estreitas relações tempo-espaço; são produtos processados e ultraprocessados elaborados a partir de processos tecnológicos e componentes industriais ligados ao consumo em ambientes geradores de doenças que substituem gradativamente os alimentos preparados em casa com ingredientes frescos e saudáveis (Monteiro *et al.*, 2012; Monteiro *et al.*, 2013).

Na modernidade, prepondera estrategicamente uma funcionalidade nutricional por meio do discurso e da racionalização científica da experiência alimentar, acerca da qual Arnáiz (2007) reflete como sendo um "processo de normalização dietética, isto é, a construção de um padrão alimentar específico – a dieta equilibrada – com base nas restrições ou na promoção de consumo de certos alimentos e a prescrição de um conjunto de opções relacionadas de modo a estabelecê-lo" (Arnáiz, 2007, p. 236, tradução nossa).[10]

Ressalta-se que essa prescrição dietética se utiliza de modelos de representação e recomendações daquilo que é considerado saudável, de parâmetros higiênicos, de identidade e "qualidade" a partir de pautas da ciência ocidental que estão desconectados de sistemas de conhecimento locais, ancorados, por sua vez, em distintas cosmovisões de mundo e de relações com a natureza: "O avanço deste sistema inflige em um modelo de julgamento de valor ou matriz de apreciação cultural que no campo da alimentação, além de homogeneizar o gosto e o paladar, naturaliza as escolhas alimentares impostas por um processo de colonização do gosto". (Giordani, Fidelis e Bergamasco, 2016, p. 20, tradução nossa).[11]

3 OUTRAS REFERÊNCIAS CIVILIZATÓRIAS: O *BEM* E *BOM COMER* A PARTIR DA AGROECOLOGIA

Concomitantemente às transformações nas várias dimensões da vida no planeta que se mostram inevitáveis – sinalizando ameaças concretas nos tecidos da vida biológica e social –, surgem movimentos de resistência ao discurso e às práticas hegemônicas; e reaparecem os espaços de resiliência, oriundos de outras filosofias

10. No original: "*proceso de normalización dietética, esto es, la construcción de um patrón alimentario especifico – la dieta equilibrada – con base en la restricción o promoción del consumo de ciertos alimentos y la prescripción de un conjunto de disposiciones relacionadas com el modo de establecerlo*.

11. No original: "*El avance de este sistema inflige un modelo de juzgamiento de valor o matriz de apreciación cultural que en el campo de la alimentación, además de homogeneizar el gusto y el paladar, naturaliza las elecciones alimentares impuestas por un proceso de colonización del gusto*".

de vida, como que arejando as expectativas em relação ao futuro e inspirando outras possibilidades de viver (Sousa Santos, 2002b). Para avançar, no entanto, faz-se necessário ampliar a compreensão sobre o mundo, o que só é possível quando se expandem os horizontes para além da racionalidade ocidental, 'deixando' ser percebidos e compreendidos outros conhecimentos e práticas sociais que fogem aos parâmetros de diagnóstico e cálculo da ciência ocidental e do pensamento dominante (Sousa Santos, 2002a).

Essa é uma atitude contrária ao desperdício resultante das experiências fundadas e geradas na diversidade de realidades sociais e culturais e que manifesta a reinvenção da emancipação social (Sousa Santos, 2005); uma atitude que visa dilatar o presente, multiplicando olhares e ampliando a percepção, permitindo, dessa forma, vislumbrar alternativas à estandartização do futuro de todas as sociedades, apesar de suas diferenças internas (Sousa Santos, 2002b; Valencia e Tobar, 2006).

A América Latina, em sua sociobiodiversidade e hibridismo cultural, abriga outras formas de pensamento, sendo uma característica da grande maioria de povos originários do continente a não separação entre natureza e cultura. Essa visão holística da natureza está presente nos seus sistemas produtivos, em que a agricultura, por exemplo, não representa somente meios com a finalidade de produzir alimentos, mas igualmente manifesta a produção de relações com a natureza e a supranatureza, além de sentidos particulares de existência (Giordani, 2015).

Assim, a agroecologia "agrupa o conjunto de práticas construídas pelos povos nos seus processos milenares de transformação ecossistêmicas" (Giraldo e Rosset, 2016, p. 20, tradução nossa).[12] Sua emergência e o engajamento pelos movimentos sociais camponeses e indígenas latino-americanos, bem como sua ressignificação acadêmica, representam uma herança de experiências a partir de cosmovisões, sistemas de conhecimento e de todo um conjunto de práticas sociais desconhecidas pela ciência ocidental. Conforme pontuam Altieri e Nicholls (2016, p. 96), "durante séculos as agriculturas de muitos países latino-americanos se construíram a partir da exploração dos recursos locais, como terra, água, variedades locais e o conhecimento dos povos originários".[13]

Além de a agroecologia implicar uma profunda transformação na relação com o ambiente, ao envolver um sistema de produção que renova os significados dos elementos da natureza, a energia e as várias dimensões do sistema, acaba igualmente por produzir diversos outros sentidos acerca do alimento. Dessa maneira, a alimentação resgata e reflete uma ligação primordial do ser humano com a natureza

12. No original: "*agrupa el conjunto de prácticas construidas por los pueblos en sus procesos milenares de transformación ecosistémica*".

13. No original: "*Durante siglos las agriculturas de muchos países latinoamericanos se construyeron sobre los recursos locales de tierra, agua, las variedades locales y el conocimiento indígena*".

e sua posição genuína de dependência e cuidado para com o planeta – aciona redes de sentido, não restrita à sua função nutricional, sendo essa até mesmo dilatada pela noção do *bem* e *bom* comer.

O conceito de bem viver nasce na América Latina – *bien viver* ou *viver bien* –, especificamente a partir das bases culturais dos povos originários da América do Sul e dos movimentos indígenas no continente, como forte crítica ao processo liberal e civilizatório e como proposta alternativa ao modelo de desenvolvimento vigente (Vanhulst e Belling, 2013). Trata-se de um conceito em construção que recupera referências locais e se sustenta "por considerar a convivência do ser humano com a diversidade e a harmonia com a natureza, a partir do reconhecimento dos diversos valores culturais existentes" (Gudyna e Acosta, 2011, p. 103, tradução nossa).[14] São conceitos revolucionários que provocam rupturas nas conhecidas tradições ocidentais, na racionalidade da vida e na visão predominante das maneiras de viver nas sociedades industrializadas. O *bem viver* traz consigo concepções de bem-estar e saúde, que, por sua vez, são interdependentes com a alimentação humana e, portanto, próximas de uma noção de *bem* e *bom comer*.

A alimentação enquanto fenômeno biocultural se liga aos modos pelos quais a sociedade se concebe, se organiza e se reconhece (Lévi-Strauss, 2004). Envolve processos históricos e estruturais, bem como, ao mesmo tempo, cotidianos e de intimidade. Por meio dela, se faz e se refaz continuamente a condição de ser humano, interligando-se diretamente com modos de conceber a vida. Assim, o *bem viver* e o *bem* e *bom comer* despertam a necessidade de relativizar visões de mundo eurocêntricas, visto que práticas sociais como as alimentares adquirem seus significados particulares somente quando localizadas a partir de seus sistemas socioculturais específicos. A comida considerada boa necessariamente seguirá exigindo critérios diversos, podendo ser desde biológicos e químicos até ecológicos, energéticos, filosóficos, simbólicos ou espirituais; alimentos adequados seguem finalidades estritas, a depender do papel que o alimento adquire culturalmente, além de processos de identificação que remetem às concepções específicas de vida.

O *bem* e o *bom comer* emancipam a experiência alimentar das racionalidades científicas ocidentais e das relações mercantilizadas pelo sistema capitalista. Requer uma vida em sociedade que gere satisfação e plenitude, resgate a comensalidade, a partilha e o equilíbrio, permitindo experimentar saúde para além da dimensão biológica. Essa integração da sociedade com a natureza pela dimensão do cuidado pode redundar em novas formas de percepção daquilo que se come, percebendo-se que nessa relação se afetam, mutuamente, pessoas e todos os demais seres. Um

14. No original: "*en la convivencia del ser humano en diversidad y armonía con la naturaleza, a partir del reconocimiento de los diversos valores culturales existentes*".

bem cuidar que se reflete nas escolhas que são realizadas em relação aos modos de produção, de consumo e de socialização dos saberes e fazeres do *bem* e *bom comer*.

4 SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E AGROECOLOGIA COMO EXPRESSÃO DO *BEM* E *BOM* COMER

O movimento internacional da Via Campesina vem, ao longo dos últimos anos, garantindo um debate mundial sobre as ameaças cotidianas no campo da soberania alimentar. Ainda em 2001, no Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, realizado em Cuba, se concebeu uma primeira noção, sendo essa definida como "o direito de cada povo definir suas próprias políticas agropecuárias e em matéria de alimentação, a proteger e regulamentar a produção agropecuária nacional e mercados domésticos a fim de alcançar metas de desenvolvimento com sustentabilidade" (LVC, 2015). Martinez-Torres e Rosset (2016, p.112) aprofundam essa definição afirmando que

> a soberania alimentar é também a capacidade dos povos de decidir em que medida querem ser autossuficientes, é impedir que seus mercados sejam inundados por produtos excedentes de outros países, estes que por sua vez, se voltam ao mercado internacional mediante a prática de *dumping* (...) não nega o comércio internacional, mas especialmente defende a opção de formular aquelas políticas e práticas comerciais que melhor sirvam aos direitos da população a dispor de métodos, produtos e alimentos inócuos (seguros), nutritivos e ecologicamente sustentáves (Declaración sobre la Soberanía Alimentaria de los Pueblos).[15]

Já a noção de segurança alimentar e nutricional construída no Brasil (e que segue em construção) incorpora a soberania alimentar (Sobal) e o DHAA como princípios fundamentais e define aquela como sendo "(...) a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a uma alimentação saudável, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente", conforme cita o *Relatório da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (Consea, 2007, p. 7). Ainda de acordo com esse documento, para concretizar a SAN, devem-se considerar: *i)* práticas alimentares – que essas sejam promotoras da saúde e que sua materialidade não comprometa o acesso a outras necessidades essenciais; e *ii)* aspectos culturais – reiterando, assim, que se alimentar de forma adequada é um direito, considerando-se, sobretudo, o respeito às particularidades e características de cada região.

15. No original: "*la soberanía alimentaria también es decidir en qué medida los pueblos quieren ser auto-suficientes, a impedir que sus mercados se vean inundados por productos excedentarios de otros países que los vuelcan al mercado internacional mediante la práctica del 'dumping'... no niega el comercio internacional, más bien defiende la opción de formular aquellas políticas y prácticas comerciales que mejor sirvan a los derechos de la población a disponer de métodos y productos alimentarios inocuos, nutritivos y ecológicamente sustentables*".

Maluf (2016, p. 228, tradução nossa), por sua vez, pondera que

> os enfoques mais restritos da SAN e, principalmente, a perspectiva de fundá-la em dinâmicas mercantis privadas têm contribuído para contrapor a noção de SAN com a de soberania alimentar, a ponto de vários movimentos e organizações sociais sustentarem o abandono da primeira em favor da segunda.

Ao registrar esse movimento internacional de diferenciar SAN de Sobal, o autor cita que, no Brasil, tornou-se frequente o uso da expressão "soberania e segurança alimentar e nutricional" (SSAN), como o faz o Fórum Brasileiro pela Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e o próprio Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Ainda para o autor, nesse percurso, tais movimentos e organizações consagraram "uma construção social que no caminho da redefinição da SAN incorporou a soberania e o direito, sem ignorar os conflitos em torno de noções que remetem a objetivos de políticas e ações públicas" (Maluf, 2016, p. 228).

Reiterando essa concepção, ao referenciar a SSAN, cita-se Bezerra (2010, p. 26), que ensaia uma definição conjunta, conforme exposto a seguir:

> o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o acesso regular e permanente a uma alimentação saudável, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, à luz do direito humano à alimentação adequada e saudável para toda a população. A Soberania e Segurança Alimentar (SSAN) deve ser pautada na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, além de ser totalmente baseada em práticas alimentares promotoras da saúde, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

Em que pesem as limitações que essa junção possa representar, é importante ressaltar que ambas – Sobal e SAN – seguem em curso e em construção permanente. Porém, não se podem desconsiderar as dimensões alimentar (de produção, distribuição, comercialização e acesso aos alimentos) e nutricional (acesso e consumo em quantidade e qualidade que possa suprir as necessidades do organismo de modo a garantir o aproveitamento biológico dos nutrientes presentes nesses alimentos), bem como a magnitude do seu significado simbólico, cuja materialidade se dá mediante as práticas de produzir-transformar-comer. Comida essa que alimenta corpo, alma, espírito e mente.

A agroecologia, por sua vez, considera sobremaneira essas dimensões (alimentar e nutricional), mas também outras dimensões, já que incorpora, no seu desenho de ciência, práxis e movimento, práticas tradicionais de produção, processamento e consumo de alimentos que preservam a sociobiodiversidade e as dimensões sociais

e culturais, outra concepção de relação sociedade-natureza, entre outros elementos que a compõem.

Bezerra e Schneider (2012) ressaltam que SSAN tem como pano de fundo a adoção de um projeto político intersetorial que estimule produção, processamento, distribuição, comercialização e consumo de alimentos saudáveis e adequados, devendo resgatar e valorizar o patrimônio e os hábitos alimentares culturalmente referenciados, de maneira articulada e integrada com o desenvolvimento sustentável local.

Tomando, portanto, essa referência, pode-se dizer que a agroecologia se apresenta como estratégia capaz de potencializar as transformações necessárias no sistema agroalimentar – abarcando em potencial as dimensões múltiplas desse sistema – e, por conseguinte, convergir para processos de saúde culminados a partir de uma práxis em relação ao que se come, à maneira como foi produzido e como (e com quem) se come. É sob essa perspectiva que se insere a necessidade da continuidade da construção (e implementação) da Pnapo e do Planapo com vistas a viabilizar a SSAN.

O desafio para seguir nesse caminho de ressignificação do ato de se alimentar e de alimentar os demais se concretiza no cotidiano das pessoas (e nos espaços que elas ocupam). São inúmeros os fatores que agem como forças contrárias aos processos nos quais a agroecologia assume um papel protagonista; e sobre essa assertiva têm-se as definições, normas e leis que culminam na perpetuação de um modelo hegemônico que precisa ser enfrentado.

5 SUPERANDO AS PRESCRIÇÕES ALHEIAS: A AGROECOLOGIA COMO ESPERANÇA?

"Ninguém luta contra as forças que não compreende" (Freire, 2008, p. 46); da mesma forma, ninguém defende e se aproxima daquilo que desconhece, que não foi difundido ou socializado. A compreensão da realidade não está dada, nem finalizada, mas em constante transformação, não sendo possível se imobilizar perante a realidade, adaptando-se a essa (Anjos, 2014) e coisificando-se em uma paralisia cognoscente. É necessária uma permanente práxis para que seja possível superar as convenções – o "poder dos mitos" (Freire, 2008; 2009a) – que alienam e que mantêm o *status quo*, a estrutura dominante.

> Uma das grandes, se não a maior, tragédia do homem moderno, está em que é hoje dominado pela força dos mitos e comandado pela publicidade organizada, ideológica ou não, e por isso vem renunciando cada vez, sem o saber, à sua capacidade de decidir. As tarefas de seu tempo não são captadas pelo homem simples, mas a ele apresentadas por uma "elite" que as interpreta e lhas entrega em forma de receita, de prescrição a ser seguida. E quando julga que se salva seguindo as prescrições, afoga-se no anonimato nivelador da massificação, sem esperança e sem fé, domesticado e acomodado: já não é sujeito. Rebaixa-se a puro objeto. Coisifica-se (Freire, 2009a, p. 51-52).

E é nessa direção que se deve aprofundar o conhecimento em relação ao sistema agroalimentar dominante, de modo a superar as "prescrições alheias" (Freire, 2010), que provocam uma desconexão entre quem produz e quem consome alimentos, bem como a sociedade da natureza. Prescrições que, por serem descontextualizadas e tomadas de empréstimo, não solucionam as complicações, por vezes, geradas pelo próprio sistema, uma vez que convencionam o pensar e o agir, provocando a manutenção coercitiva do estilo de pensamento.[16] Essa coerção de pensamento faz parte do processo de instauração, compartilhamento e extensão do próprio estilo de pensamento, de modo que seja possível "doutrinar" para que se enxergue a realidade, conforme "disposição para um sentir e agir de acordo com um estilo, isto é, um sentir e agir direcionados e restritos" (Fleck, 2010, p. 133).

Nesse sentido, faz-se cada vez mais necessário que a sociedade, percebendo-se objeto, assuma-se na sua condição de sujeito, protagonista da própria história e da transformação social. Quanto mais o indivíduo "refletir sobre sua realidade, sobre sua situação concreta, mais emerge, plenamente consciente, comprometido, pronto a intervir na realidade para mudá-la" (Freire, 2008, p. 39).

É na tomada de consciência, alicerçada pela intersubjetividade, que pode ocorrer o aclaramento das situações de opressão e de manipulação, em que são percebidas e problematizadas as prescrições disfarçadas de "segurança", "saúde", "qualidade" e "bem-estar".

Um exemplo dessa prescrição alheia, que precisa ser problematizada, refere-se ao entendimento do termo "qualidade", em especial quando atrelado à promoção de uma alimentação adequada e saudável. É importante questionar como esse conceito foi definido, por quem foi definido, para quê, para quem e com qual intenção. O olhar para essa qualidade, direcionado a partir do sistema agroalimentar dominante, tem provocado a exclusão de famílias agricultoras do processo de comercialização, em especial quando se trata do mercado institucional. Essa exclusão está pautada na forma como o termo qualidade vem sendo compreendido e reproduzido, sem que haja uma necessária problematização em relação à contextualização da realidade do sistema de produção, bem como da aplicabilidade desse conceito quando se pretende promover soberania e segurança alimentar e nutricional.

É importante compreender que a imposição de um controle de qualidade consolidado a partir de um padrão alimentar dependente das (agro)indústrias (alimentícias) visa à garantia de uma produção de alimentos livre de contaminantes (Maluf, 2009), em razão da larga escala de produção, sujeita a riscos no processo.

16. Estilo de pensamento entendido como "percepção direcionada em conjunção com o processamento correspondente no plano mental e objetivo (...) marcado por características comuns dos problemas, que interessam a um coletivo de pensamento; dos julgamentos, que considera como evidentes e dos métodos, que aplica como meios do conhecimento" (Fleck, 2010, p. 149). Sendo coletivo de pensamento "comunidade das pessoas que trocam pensamentos ou se encontram numa situação de influência recíproca de pensamentos" (Fleck, 2010, p. 82).

Essa vinculação do termo qualidade ao processamento industrial é histórica e está relacionada às questões comerciais e econômicas que se baseiam na prevenção de doenças e contaminações, a partir de um rigoroso controle higiênico e sanitário da cadeia produtiva e do consumo de alimentos (Prezotto, 2002).

Essa visão de alimento relacionado à doença está presente desde o período colonial, quando o controle da cadeia produtiva e da saúde populacional estava engendrado pelo pensamento sanitarista (Bertolozzi e Greco, 1996), sendo reforçada, posteriormente, com o advento da bacteriologia e da microbiologia. Atualmente, sob a influência do *Codex alimentarius* internacional, o controle da produção de alimentos e as exigências para registro de produtos alimentícios destinados ao consumo humano aumentaram, com a alegação de promoção e proteção da saúde da população, independentemente dos modos e do volume de produção de alimentos e produtos, bem como dos impactos sociais, culturais, ambientais e éticos que tais medidas podem produzir.

Na direção da produção agroecológica, Prezotto (2002) apresenta um conceito de qualidade mais afinado com a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional ao trazer para o debate a existência de determinantes sociais que afetam o modo como as pessoas se alimentam, os meios pelos quais acessam os alimentos e quais alimentos acessam, não restringindo a discussão à prevenção de doenças, nem à contaminação desses alimentos. Essa problematização abre possibilidades para re-admirar, de forma crítica e totalizada, o objeto cognoscível. E, por isso, concretiza-se em uma esperança, que não é espera, mas mobilização e ação (Freire, 2009b; 2011).

É nesse sentido que se faz necessário impregnar a agroecologia com uma esperança utópica, capaz de mobilizar sujeitos com o intuito de possibilitar emersões, no sentido da re-admiração da ad-miração anterior, promovendo tomada de consciência e ações em direção à concretização de uma produção e um consumo de alimentos saudáveis que promovam o *bem* e o *bom comer*: Conforme Freire (2008, p. 32), "o utópico não é o irrealizável; a utopia não é o idealismo, é a dialetização dos atos de denunciar e anunciar, o ato de denunciar a estrutura desumanizante e de anunciar a estrutura humanizante. Por esta razão a utopia é também um compromisso histórico".

6 DAS ESTRATÉGIAS EM CURSO: AGROECOLOGIA, ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO CAMINHANDO JUNTAS

Os fundamentos da agroecologia vêm consolidando a noção de sustentabilidade presente na compreensão de SSAN, definição esta em permanente construção no Brasil. Da mesma forma, a agroecologia também sustenta outros argumentos que incorporam as dimensões social, econômica, ética, ambiental e cultural, que, por

sua vez, devem ser consideradas na definição de um modelo de produção e consumo alimentar. Nesse sentido, Bezerra (2010; 2016) reafirma a necessidade de pensar a produção e o consumo de alimentos sob a perspectiva da agroecologia enquanto projeto político, ao priorizar como princípio a saúde do ambiente e da população – seja de quem produz, seja de quem consome os alimentos, considerando-se a concepção do que vem a ser direito humano à alimentação adequada.

A condição primeira a ser discutida, que traz as dimensões agroecologia-alimentação-nutrição caminhando juntas, gira em torno das estratégias que viabilizam a opção de acesso ao mercado por parte das famílias agricultoras agroecológicas, em específico o mercado do tipo "institucional".

A expressão "mercado institucional" é utilizada em referência ao Estado como ator partícipe dos processos tanto de trocas econômicas quanto de interação social, considerando, sobremaneira, a dinâmica de aquisição – nesse caso, de alimentos – pelo setor público (Bezerra, 2010). A exemplo dessas iniciativas, pode ser citado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003 e cujos resultados positivos[17] culminaram em alterações na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), resultando, assim, na chamada "nova lei da alimentação escolar" (Lei nº 11.947/2009). Para Rigon e Bezerra (2014, p. 436),

> a experiência do PAA constituiu um processo pedagógico, tanto para a gestão pública, que passou a realizar as compras institucionais mediante processos diferenciados de aquisição, como para determinados segmentos da agricultura familiar, que passaram a comercializar seu excedente de produção. Com base nessa experiência, o Pnae iniciou também o processo das compras institucionais com vistas ao abastecimento de suas escolas públicas.

Sobre essa possibilidade, vale ressaltar alguns estudos que vêm sendo realizados – no Brasil e na América Latina – que versam sobre os desafios e as perspectivas da inserção de alimentos agroecológicos no contexto das políticas públicas (Bezerra, 2010; Bezerra e Schneider, 2012; Santos, Bezerra e Anjos, 2015; Perez-Cassarino, Bezerra e Costa e Silva, 2016). Para ilustrar essa informação, uma pesquisa realizada por Santos, Bezerra e Anjos (2015) constatou que, de 2012 para 2013, a quantidade de alimentos agroecológicos adquiridos para o abastecimento da alimentação escolar da rede estadual paranaense quase quadruplicou.

Da mesma forma, em documento sobre experiências de fortalecimento da agroecologia sistematizado pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), a abertura dos mercados institucionais para absorção dos alimentos agroecológicos se configurou como uma inovação transformadora (Rigon *et al.*, 2010). Tais experiências apontaram significativos avanços no sentido da intersetorialidade necessária

17. Demonstrados em estudos e análises de autoras e autores como Rigon e Bezerra (2014); Bezerra (2010); Bezerra e Schneider (2012); Santos, Bezerra e Anjos (2015); e Perez-Cassarino, Bezerra e Costa e Silva (2016).

para que as ações de SSAN fossem efetivas, considerando sobremaneira a capacidade mobilizadora dos distintos segmentos (quem produz e quem consome). Segundo essa referência, o processo de repasse de alimentos a instituições como hospitais e escolas, viabilizado pelo PAA – modalidade doação simultânea –, proporcionou uma ampliação de categorias de consumidores de alimentos agroecológicos, uma vez que se possibilitou o acesso a alimentos cuja qualidade é diferenciada, sobretudo para os grupos mais vulneráveis às situações de insegurança alimentar.

Rigon *et al*. (2010) destacam ainda a potencialidade da alimentação escolar – mediante o Pnae – como um espaço fértil para a absorção dos alimentos agroecológicos e, a partir dessa inserção, para disparar processos coletivos de debates sobre questões ambientais, promoção de práticas alimentares saudáveis e sobre como o modelo dominante (de produção e consumo de alimentos) alija a sociedade da sua capacidade de agir-reagir. Desse modo, a inserção desses (e de outros) temas nos projetos político-pedagógicos das escolas poderia ser trabalhada e desenvolvida transversalmente, possibilitando, assim, um avanço considerável da qualidade de formação de crianças e jovens, predispondo-as a desenvolver senso crítico sobre o ato de comer (Rigon *et al.*, 2010).

É imperativo considerar que tanto a Pnapo quanto o Planapo são capazes de viabilizar a consecução do DHAA sob as dimensões produção-consumo-vida. No entanto, conforme citam Bezerra e Isaguirre (2013, p. 3),

> a institucionalização da agroecologia é apenas mais um passo para tornar o DHAA realizável no espaço nacional. Um dos seus principais desafios será o de garantir as bases multidimensionais enquanto uma técnica, uma ciência e, especialmente, uma política de resistência dos agricultores ao domínio da agricultura convencional.

As autoras citam também que, quando se trata da intervenção do Estado para materializar o DHAA – com toda a complexidade que lhe é atribuída –, é fundamental que se considerem "as diversas e distintas arenas de disputas, que, por sua vez, determinam posições de poder que incidem na formulação e implementação das políticas públicas" (Bezerra e Isaguirre, 2013, p. 4), tais como o PAA e o Pnae.

Ainda, para evidenciar outros desafios diante desse "caminhando junto", no que diz respeito à agroecologia-alimentação-nutrição, convém ressaltar que, na esfera pública (e aqui se consideram as estratégias de aquisição de alimentos agroecológicos), os arranjos institucionais – citando Bastos (2006) – são responsáveis por potencializar ou minimizar os processos de aquisição (e consumo), já alguns tipos de arranjos institucionais se conformam mediante uma condição fragmentada. Para esse autor, a execução – criação, implantação e implementação – das políticas públicas, ao considerar a necessidade de vários componentes, configura-se como um arranjo institucional, uma vez que,

> em geral, cada agente desse arranjo participa do processo na perspectiva da maximização de seus interesses, numa constante disputa interna por poder e recursos, o que poderia frustrar uma intervenção do tipo *design process*, num *script* de organização tradicional (*taken for granted*) (Bastos, 2006, p. 107).

Bastos (2006) afirma que a execução da política pública tem implicações sociais ao criar formas de resistência e cooperação. Desse modo, mudanças de procedimentos no transcorrer dos acontecimentos é que vão definir as escolhas possíveis, as oportunidades e as realizações, retroalimentando o processo.

Corroborando as reflexões de Perez-Cassarino, Bezerra e Costa e Silva (2016), de fato, as estratégias – a exemplo das políticas públicas – podem "ser capazes de estimular e articular práticas produtivas e, por consequência, práticas de consumo de alimentos ecológicos"; no entanto, é fundamental considerar que, para que tais movimentos reverberem de forma positiva e que resultem efetivamente em transformações sociais, há que ponderar as estreitas relações que tais políticas assumem ante as dimensões macroestruturais relacionadas à SSAN. Desse modo, no cenário nacional, evidencia-se a necessidade de uma articulação entre as estratégias que já existem de forma a potencializar os resultados, tais como a PNSAN e a implementação de um modelo de desenvolvimento que priorize a sustentabilidade, a diversidade e a manutenção da cultura alimentar – e aqui se consideram a Pnapo e o Planapo.

Goodman (2002, p. 272) traz uma importante contribuição a esse debate que faz referência à produção-consumo de alimentos sob a perspectiva da sociologia, quando afirma que "a produção e o consumo aparecem – em geral – como categorias autônomas, "purificadas", da vida social, *sites* apenas conectados esqueleticamente através do ato de compra". Contrapondo-se a essa constatação, Bezerra e Schneider (2012, p. 57) asseveram que

> as escolhas que uma sociedade enfrenta para organizar o sistema agroalimentar caminham juntas com as econômicas, ou seja, o que produzir, como produzir e para quem produzir. Porém, na perspectiva da SSAN estas escolhas precisam trazer consigo novos valores, sejam estes éticos, sociais, ambientais e culturais, que possam repercutir de maneira positiva na forma como tal sociedade se organiza e, sobretudo, no seu bem-estar social.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agroecologia, ao despertar processos que visam ao equilíbrio, à diversificação, à valorização de potências internas, à integração e à resiliência, faz emergir uma nova relação com o alimento, que se faz geradora de saúde em sentido ampliado de cuidado e dependência com a natureza. São outras possibilidades de manutenção da vida, mais duradouras e alicerçadas em referências locais. A agroecologia

e sua articulação com o conceito de *bem viver*, bem como seu desdobramento na alimentação, desafiam um pensar em *bem* e *bom comer* enquanto uma alimentação que comporte sentidos múltiplos do que é o saudável, sob uma perspectiva de continuidade e durabilidade das vidas no planeta.

Em que pesem os fatores que possam limitar a implementação das políticas públicas (como orçamento, recursos tecnológicos, formação técnica, entre outros), torna-se imperativo considerar a sua importância em contextos de crises globais como a alimentar, energética, financeira e – obviamente – climática. Ainda, faz-se necessário dar visibilidade ao que se tem em curso – como Sisan, PNSAN, Pnapo e Planapo – como possibilidade real de materializar a SSAN e o DHAA, atribuindo e reconhecendo suas funções estratégicas para a preservação das agrobiodiversidades, a conservação e o uso sustentável de solos, mares, mangues, rios e lagos, suas biotas e, considerando em maior escala, biomas.

Pode-se dizer, portanto, que existe uma necessidade de interação entre os vários sujeitos (individuais e coletivos) para viabilizar os processos de mudança almejados pelas perspectivas alimentares voltadas ao *bem* e *bom comer*, as quais se configuram como mecanismos e estratégias de resistência, os quais, por sua vez, vão se moldando ao longo do percurso.

Essas reflexões sugerem a necessidade de maiores investimentos sociais, financeiros, políticos e científicos com o intuito de se investigar com maior profundidade alguns achados e ideias aqui expostas, sobretudo no que diz respeito ao debate do desenvolvimento rural, como também o papel do Estado – mediante a criação e a implantação de políticas públicas – nas mudanças sociais necessárias à alimentação saudável em seu sentido ampliado. Finalmente, é primordial que a sociedade civil organizada e a academia avancem na proposição de novas estratégias fortalecedoras da agroecologia enquanto ciência-prática-movimento.

REFERÊNCIAS

ALTIERI, M.; NICHOLLS, C. I. Agroecología y soberanía alimentaria en América Latina. *In*: BEZERRA, I.; PEREZ-CASSARINO, J. **Soberania alimentar (Sobal) e segurança alimentar e nutricional (SAN) na América Latina e Caribe**. Curitiba: Editora da UFPR, 2016. p. 93-108.

ANJOS, M. C. R. **Fronteiras na construção e socialização do conhecimento científico e tecnológico**: um olhar para a extensão universitária. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2014.

ARNÁIZ, M. G. Comer bien, comer mal: la medicalización del comportamiento alimentario. **Salud Pública de México**, Cuernavaca, v. 49, n. 3, p. 236-242, 2007. Disponível em: <https://goo.gl/QEQYV6>.

BARBER, B. R. **Consumido**: como o mercado corrompe crianças, infantiliza adultos e engole cidadãos. Rio de Janeiro: Record, 2009.

BASTOS, F. Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar. São Paulo: Polis; Campinas: Centro de Estudos Rurais do IFCH-Unicamp, 2006.

BERTOLOZZI, M. R.; GRECO, R. M. As políticas de saúde no Brasil: reconstrução histórica e perspectivas atuais. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 30, n. 3, p. 380-398, dez. 1996.

BEZERRA, I. **Nesta terra, em se plantando tudo dá?** Política de soberania e segurança alimentar e nutricional no meio rural paranaense: o caso do PAA. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

_____. Agroecologia no prato, saúde no corpo (e no meio ambiente): a luta diária pela soberania alimentar. *In*: JORNADA DE AGROECOLOGIA – CUIDANDO DA TERRA. CULTIVANDO A BIODIVERSIDADE. COLHENDO SOBERANIA ALIMENTAR. TERRA LIVRE DE TRANSGÊNICOS E AGROTÓXICOS. CONSTRUINDO UM PROJETO POPULAR E SOBERANO PARA A AGRICULTURA, 15., 2016, Londrina, Paraná. **Anais**... Londrina: [s.n.], 2016.

BEZERRA, I.; SCHNEIDER, S. Produção e consumo de alimentos: o papel das políticas públicas na relação entre o plantar e o comer. **Revista Faz Ciência**, v. 15, n. 20, jan./jun. 2012.

BEZERRA, I.; ISAGUIRRE, K. Direito humano à alimentação adequada (DHAA) e agroecologia: desafios e perspectivas teórico-práticos. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE AGROECOLOGIA – CUIDANDO DA SAÚDE DO PLANETA, 8., 2013, Porto Alegre. **Anais**... Porto Alegre: ABA, 2013.

BOURDIEU, P. Gostos de classe e estilos de vida. *In*: ORTIZ, R. (Org.). **Pierre Bourdieu**: sociologia. São Paulo: Ática, 1983. p. 82-121.

BRANDEMBURG, A.; BEZERRA, I.; GIORDANI, R. C. F. Soberania alimentar, desenvolvimento territorial e sustentabilidade: olhares e contextos. **Guaju** – Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável, Matinhos-PR, v. 2, n. 1, p. 2-13, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/vkJPim>.

BREIH, J. Hacia una redefinición de la soberanía agraria: ¿Es possible la soberanía alimentaria sin cambio civilizatorio y bioseguridad? *In*: BEZERRA, I.; PEREZ-CASSARINO, J. **Soberania alimentar (Sobal) e segurança alimentar e nutricional (SAN) na América Latina e Caribe**. Curitiba: Editora da UFPR, 2016. p. 55-68.

CARNEIRO, H. S. Comida e sociedade: significados sociais na história da alimentação. **História**: Questões e Debates, Curitiba, n. 42, p. 71-80, 2005.

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Relatório da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: Consea, 2007.

DELGADO, F. *et al*. Das nossas ciências ao diálogo intercientífico para a sustentabilidade alimentar e o desenvolvimento sustentável. **Guaju** – Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável, Matinhos-PR, v. 2, n. 1, p. 120-161, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/E9SPZG>.

FLECK, L. **Gênese e desenvolvimento de um fato científico**. Belo Horizonte: Fabrefactum, 2010.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 12. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1996.

FREIRE, P. **Conscientização**: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

_____. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009a.

_____. **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 2009b.

_____. **Extensão ou comunicação?** São Paulo: Paz e Terra, 2010.

_____. **Pedagogia da esperança**: um reencontro com a pedagogia do oprimido. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

GIORDANI, R. C. F. ¿Producción de alimento o cultivares de la vida? Observaciones sobre la acción y la contemplación guaraní en sus cultivos agrícolas. **Demetra** – Food, Nutrition & Health, Rio de Janeiro, v. 10, n. 13, p. 637-648, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/a917t6>.

GIORDANI, R. C. F.; FIDELIS, L. M.; BERGAMASCO, S. M. P. P. Comunidades tradicionales brasileñas y seguridad alimentaria y nutricional: articulaciones necesarias entre cultura y territorio. **Espacio Regional**, Osorno, v. 1, n. 13, jan./jun. p. 13-22, 2016.

GIRALDO, O. F.; ROSSET, P. M. La agroecología en una encrucijada: entre la institucionalidad y los movimientos sociales. **Guaju** – Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável, Matinhos-PR, v. 2, n. 1, p. 14-37, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/jB5FFg>.

GOMES JÚNIOR, N. N.; SALLES PINTO, H.; LEDA, L. C. Alimento e comida: sistema de abastecimento e consumo alimentar urbano. **Guaju** – Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável, Matinhos-PR, v. 2, n. 1, p. 61-76, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/ZEipNh>.

GOODMAN, D. Rethinking food production-consumption: integrative perspectives. **Sociologia Ruralis**, v. 42, n. 4, out. 2002.

GUATTARI, F. **Revoluções moleculares**: pulsações políticas do desejo. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

GUDYNAS, E.; ACOSTA, A. El buen vivir o la disolución de la idea del progreso. *In*: ROJAS, M. (Ed.). **La medición del progreso y el bienestar**. Propuestas desde América Latina. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico de México, 2011. p. 103-110. Disponível em: <https://goo.gl/ZqnGKu>.

LÉVI-STRAUSS, C. **O cru e o cozido**. São Paulo: Cosac Naify, 2004.

LVC – LA VÍA CAMPESINA. Declaración Foro Internacional de Agroecología. **Via Campesina**, 12 mar. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/6syWMs>.

MACHADO, P. P.; OLIVEIRA, N. R. F.; MENDES, A. N. O indigesto sistema do alimento mercadoria. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 505-515, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/T1yF1e>.

MALUF, R. S. **Segurança alimentar e nutricional**. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

MALUF, R. Posfácio. Soberania alimentar no continente das desigualdades. *In*: BEZERRA, I.; PEREZ-CASSARINO, J. **Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe**. Curitiba: Editora UFPR, 2016. p. 55-68.

MARTINEZ-TORRES, M. E.; ROSSET, P. Soberanía alimentaria, agroecología y movimientos sociales rurales. *In*: BEZERRA, I.; PEREZ-CASSARINO, J. **Soberania alimentar (Sobal) e segurança alimentar e nutricional (SAN) na América Latina e Caribe**. Curitiba: Editora da UFPR, 2016. p. 55-68.

MONTEIRO, C. A. *et al*. The food system. Ultra-processing. The big issue for nutrition, disease, health, well-being. **Journal of the World Public Health Nutrition Association**, Londres, v. 3, n. 12, p. 527-569, dez. 2012.

MONTEIRO, C. A. *et al*. Ultra-processed products are becoming dominant in the global food system. **Obesity Review**, Londres, v. 14, n. 2, p. 21-28, nov. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/ji2g9N>.

PEDRAZA, D. F. Disponibilidad de alimentos como factor determinante de la seguridad alimentaria y nutricional y sus representaciones en Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 1, fev. 2005. Disponível em: <https://goo.gl/xLcHQb>.

PEREZ-CASSARINO, J.; BEZERRA, I.; COSTA E SILVA, L. Alimentos ecológicos no Programa Nacional de Alimentação Escolar: um caminho para a promoção do direito humano à alimentação adequada (DHAA). *In*: TEO, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. **Alimentação escolar**: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. Chapecó: Argos/Unichapecó, 2016.

PREZOTTO, L. L. Qualidade ampla: referência para a pequena agroindústria rural inserida numa proposta de desenvolvimento regional descentralizado. *In*: LIMA, D. M. A.; WILKINSON, J. (Orgs.). **Inovações nas tradições da agricultura familiar**. Brasília: CNPq, 2002. p. 285-300.

RIGON, S. A. *et al*. **Soberania e segurança alimentar na construção da agroecologia**: sistematização de experiências. 1. ed. Rio de Janeiro: Fase, 2010.

RIGON, S. A.; BEZERRA, I. Segurança alimentar e nutricional, agricultura familiar e compras institucionais: desafios e potencialidades. **Revista Demetra**: Alimentação, Nutrição e Saúde, v. 9, n. 2, p. 435-443, 2014.

RITZER, G. **La McDonalización de la sociedad**: un análisis de la racionalización en la vida cotidiana. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1996.

SANTOS, A.; BEZERRA, I.; ANJOS, M. C. R. O caminho da agroecologia do campo à escola: enfoque das chamadas públicas da alimentação escolar no Paraná. **Cadernos de Agroecologia**, v. 10, n. 3, 2015.

SOUSA SANTOS, B. (Org.). A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002a.

_____. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Lisboa, v. 63, p. 237-280, 2002b. Disponível em: <https://goo.gl/wKmv2c>.

_____. **Semear outras soluções**. Os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos locais. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

VALENCIA, O. Q. Biopolitica, subjetividad y economia. Vida y regulación de la desregulación. *In*: VALENCIA, O. Q.; TOBAR, J. **Biopolítica y filosofías de vida**. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 2006. p. 19-40. Disponível em: <https://goo.gl/jj3fT9>.

VALENCIA, O. Q.; TOBAR, J. Introducción: Bio/ecocapitalismo y reinvención de la emancipación social. *In*: VALENCIA, O. Q.; TOBAR, J. **Biopolítica y filosofías de vida**. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 2006. p. 8-15. Disponível em: <https://goo.gl/KSm2iV>.

VANHULST, J.; BELLING, A. E. Buen vivir: la irrupción de América Latina en el campo gravitacional del desarrollo sostenible. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, Morelia, v. 21, p. 1-14, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/CenqJP>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SOUSA SANTOS, B. (Org.). **Produzir para viver**: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Record, 2002.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Ana Paula Moreira da Silva

Técnica de planejamento e pesquisa do Ipea na área de sustentabilidade ambiental. Mestre em botânica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em 2008. Licenciada e bacharel em ciências biológicas pela UFRGS, em 2005. *E-mail*: <ana.silva@ipea.gov.br>.

Ana Tereza Ferreira

Graduada em ciências sociais pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), em 2005, mestre em ciências sociais, com ênfase em antropologia, pela UFMA em 2007. Atualmente é professora substituta na Universidade de Brasília (UnB). Tem experiência na área de antropologia, atuando principalmente nos seguintes temas: quilombolas, populações tradicionais, juventude rural, antropologia das sociedades camponesas e método. *E-mail*: <anaterezajpt@gmail.com>.

André Luís de Oliveira Araújo

Analista em reforma e desenvolvimento agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Doutorando do programa Recursos Naturais e Sustentabilidade do Instituto de Sociologia e Estudos Camponeses do Departamento de Ciências Sociais e Humanidades da Universidade de Córdoba, Espanha. Bacharel em geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), em 2005, e licenciado pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), em 2010. Especialista em indigenismo e desenvolvimento sustentável pela Universidade de Brasília (UnB), em 2009, e mestre em agroecologia pela Universidad Internacional de Andalucía, em 2011. *E-mail*: <andredearaujo@gmail.com>.

Andréa Arean Oncala

Formada em direito pela Universidade de São Paulo (USP), em 2002, integra a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) desde 2006. De janeiro de 2012 a agosto de 2015 atuou como gerente de gestão socioambiental do Ministério do Meio Ambiente (MMA), sendo responsável pela coordenação do Programa Bolsa Verde. Atualmente, permanece na equipe do Departamento de Extrativismo da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do MMA, contribuindo com a gestão do programa, bem como com outras políticas,

programas e projetos da pasta relacionados aos temas de conservação ambiental e povos e comunidades tradicionais, sociobiodiversidade e gestão ambiental e territorial. *E-mail*: <andrea.oncala@mma.gov.br>.

Carlos Augusto Vaz de Souza

Engenheiro químico pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em saúde pública, subárea saúde, trabalho e ambiente, pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), especialista em toxicologia pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) e pós-graduado em engenharia de segurança do trabalho pelo Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet/RJ), ocupa o cargo de especialista em regulação e vigilância sanitária na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). *E-mail*: <carlos.vaz@anvisa.gov.br>.

Cássio Murilo Moreira Trovatto

Graduado em engenharia florestal pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), em 1997. Foi assessor técnico do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no período de execução do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica 2013-2015 (Planapo I). Atualmente, é consultor em agroecologia e desenvolvimento rural. Tem experiência na área de recursos florestais, atuando principalmente nos seguintes temas: agroecologia, sistemas agroflorestais, extensão rural, formação de agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), políticas públicas. *E-mail*: <cmtrovatto@yahoo.com.br>.

Cláudia de Souza

Engenheira agrônoma. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável (PPG-CDS) da Universidade de Brasília (UnB). Consultora em agroecologia, meio ambiente e desenvolvimento. *E-mail*: <sclaudias@gmail.com>.

Claudia Maria Calorio

Engenheira agrônoma, especialista em educação ambiental e mestre em agricultura tropical. Foi gerente da Coordenadoria de Agroextrativismo e diretora do Departamento de Extrativismo no Ministério do Meio Ambiente (MMA). Participou da estruturação e da implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável para Povos e Comunidades Tradicionais, do Plano Nacional da Sociobiodiversidade e da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental para Povos Indígenas. Fez parte da equipe de governo que criou e implementou o Programa Bolsa Verde e o Plano Nacional de Agroecologia e Agricultura Orgânica (Planapo). Atualmente compõem a equipe do Centro de Agricultura Alternativa

(CAA) do Norte de Minas, que implementa o DGM Brasil, projeto de apoio aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais do Cerrado. *E-mail*: <cmcalorio@gmail.com>.

Cristhiane Amâncio

Coordenadora do projeto de sistematização e pesquisadora da Embrapa Agrobiologia. *E-mail*: <cristhiane.amancio@embrapa.br>.

Daniela Macêdo Jorge

Bióloga e mestre em ciências biológicas com ênfase em microbiologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), especialista em toxicologia e mestre em toxicologia aplicada à vigilância sanitária pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), ocupa o cargo de especialista em regulação e vigilância sanitária na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), onde vem acompanhando, como representante da instituição, políticas públicas que tangenciam a saúde, tal como a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo). *E-mail*: <daniela.jorge@anvisa.gov.br>.

Débora Mabel Guimarães

Analista de reforma e desenvolvimento agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Graduada em engenharia florestal pela Universidade de Brasília (UnB), em 2003. *E-mail*: <deboramabel@hotmail.com>.

Denis Monteiro

Engenheiro agrônomo, doutorando em ciência, tecnologia e inovação na agropecuária na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), secretário executivo da Articulação Nacional de Agroecologia e membro da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo). *E-mail*: <denisagroecologia@gmail.com>.

Elisa Guaraná de Castro

Professora associada da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) nos programas de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade de (CPDA) e na Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS). Graduada em ciências sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em 1992, mestre em sociologia e antropologia pela UFRJ, em 1995, e doutora em antropologia social pelo Museu Nacional da UFRJ, em 2005. *E-mail*: <elisaguarana@gmail.com>.

Emma Siliprandi

Coordenadora do projeto de apoio ao desenvolvimento rural sustentável da América Latina e Caribe GCP/RLA/193/BRA, da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), no escritório regional de Santiago (Chile). Professora colaboradora de cursos de mestrado e doutorado em agroecologia (Universidad de Córdoba e Universidad Internacional de Andalucía, Espanha). Engenheira agrônoma pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mestre em sociologia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPb), doutora em desenvolvimento sustentável pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em economia do sistema agroalimentar pelo Centro Di Formazione Per L'Assistenza Allo Sviluppo (CeFAS, Itália) e em políticas agrícolas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Em 2012-2013, integrou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). *E-mail*: <emma.siliprandi@gmail.com>.

Ericka C. L. de Oliveira

Mestranda em meio ambiente e desenvolvimento rural da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <erickaleao@hotmail.com>.

Euzamara Carvalho

Integra o Coletivo Nacional de Direitos Humanos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). É membro da Secretaria Nacional do Instituto de Direito Pesquisa e Movimentos Sociais (IPDMS). Mestranda no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Goiás (PPGIDH/UFG). Bacharel em direito pela UFG. Coordenou o Núcleo de Extensão e Pesquisa de Educação do Campo, da Pós-Graduação em Direitos Sociais do Campo, parceria entre Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)/UFG, e foi coordenadora pedagógica do Projeto Residência Agrária Jovem parceria Universidade Estadual de Goiás (UEG), do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera)/Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) da chamada 19/2014 Incra/CNPq. Acompanhou a elaboração do Plano Nacional de Agroecologia (Planapo), participando da Subcomissão Temática de Conhecimento. *E-mail*: <fleur.mara@gmail.com>.

Flavia Londres

Engenheira agrônoma, mestre em práticas em desenvolvimento sustentável e membro da equipe da Secretaria Executiva da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). *E-mail*: <flondres@gmail.com>.

Flaviane de Carvalho Canavesi

Docente em extensão rural na Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (FAV/UnB). Doutora em planejamento urbano e regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestra em ciências sociais em desenvolvimento, agricultura e sociedade pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), com formação em agroecologia e desenvolvimento rural sustentável pela Universidad Internacional de Andalucía (Unia)/Espanha. Engenheira agrônoma pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). *E-mail*: <canavesi.flaviane@gmail.com>.

Gabriel Bianconi Fernandes

Mestre e doutorando em história das ciências e das técnicas e epistemologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e engenheiro agrônomo pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Esalq/USP, 2000). Assessor técnico da AS-PTA Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa desde 2000. Integra o grupo de estudo em agrobiodiversidade do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo). Membro da Comissão de Bioética e Biodireito da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-RJ) (triênio 2016-2018). Representante da Cnapo no Comitê Consultivo do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. *E-mail*: <gabriel@aspta.org.br>.

Hur Ben Corrêa da Silva

Mestre em extensão agrícola e desenvolvimento pela University of Reading, em 1988, e doutor em administração social pela London School of Economics, em 2000. Atualmente é coordenador de Assuntos da Agricultura Familiar e Cooperação Internacional da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead). Extensionista do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural. Presidente da Academia Brasileira de Extensão Rural. *E-mail*: <hur.silva@mda.gov.br>.

Iracema Ferreira de Moura

Analista técnico de políticas sociais (ATPS) vinculada ao Ministério da Saúde (MS). Bacharel em engenharia de alimentos pela Universidade Federal do Ceará (UFC), em 1994. Mestra em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), em 2006, na subárea de política agrícola e agrária. Doutora pelo curso de pós-graduacão em ciência, tecnologia e inovação em agropecuária na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), em 2016. Participou da

formulação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo). *E-mail*: <iracema.moura@saude.gov.br>.

Irene Maria Cardoso

Coordenadora do projeto de sistematização, professora da Universidade Federal de Viçosa (UFV) e presidente da ABA-Agroecologia. *E-mail*: <irene@ufv.br>.

Islandia Bezerra

Nutricionista. Mestre e doutora em ciências sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pós-doutora em ciências e desenvolvimento regional na Universidade Autónoma de Chapingo/UACh, México. Professora adjunta do Departamento de Nutrição e do Programa de Pós-Graduação em Alimentação e Nutrição da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Membro do grupo de trabalho Campesinato e Soberania Alimentar da Associação Brasileira de Agroecologia (ABA). *E-mail*: <islandia.ufpr@gmail.com>.

Jean Pierre Medaets

Professor da Universidade de Brasília (UnB), na Faculdade de Agronomia e Veterinária, na área de ciências sociais aplicadas e agronegócio. Bacharel em agronomia pela Universidade Federal de Viçosa, em 1987. Mestre em desenvolvimento rural pela University of Sussex, em 1996. Doutor em desenvolvimento sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da UnB, em 2003. *E-mail*: <jmedaets@terra.com.br>.

Joacir Rufino de Aquino

Mestre em economia rural e regional pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Professor adjunto IV do Departamento de Economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UFRN), *campus* de Assú. *E-mail*: <joacira-quino@yahoo.com.br>.

Luciano Mansor de Mattos

Pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) no bioma Cerrado (Embrapa Cerrados). Graduado em agronomia pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Esalq/USP), em 1993. Mestre em engenharia ambiental pelo Centro de Recursos Hídricos e Ecologia Aplicada (CRHEA), da Escola de Engenharia de São Carlos (EESC) da USP, em 1998. Doutor em desenvolvimento econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp), em 2010. *E-mail*: <luciano.mattos@embrapa.gov.br>.

Marcio Gazolla

Doutor em desenvolvimento rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), *campus* de Pato Branco. *E-mail*: <marciogazolla1@gmail.com>.

Mário Lúcio de Ávila

Professor adjunto em gestão e sustentabilidade da Universidade de Brasília (UnB), *campus* Planaltina/DF. Membro dos programas de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP/UnB) e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (Mader/UnB). Mestre em administração rural pela Universidade Federal de Lavras (Ufla), em 2001. Especialista em informática na educação e graduado em zootecnia pela Ufla, em 1996. Doutor em desenvolvimento sustentável pela UnB. *E-mail*: <unbavila@gmail.com>.

Mônica de Caldas Rosa dos Anjos

Professora adjunta do Departamento de Nutrição da Universidade Federal do Paraná (UTFPR). Graduada em nutrição, com especialização em moderna gestão empresarial. Mestre em ciência dos alimentos. Doutora em educação científica e tecnológica, pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Educadora voluntária na Escola Latino Americana de Agroecologia (Assentamento do Contestado – Lapa/PR). *E-mail*: <monica.anjos@ufpr.br>.

Natália Almeida Souza

Bolsista do Projeto de Sistematização de Experiências dos Núcleos de Agroecologia (Universidade Federal de Viçosa/Associação Brasileira de Agroecologia – UFV/ABA), realizado em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Mestre em ciências sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e bacharel em gestão ambiental pela Universidade de São Paulo (EACH-USP). Tem formação técnica em meio ambiente pela Escola Técnica de São Paulo (Etesp) e especialização em educação ambiental. *E-mail*: <natalia.almsouza@gmail.com>.

Onaur Ruano

Consultor autônomo em políticas públicas para agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional. Bacharel em agronomia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), *campus* de Botucatu, em 1975. Mestre em fitopatologia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), em 1984. Foi secretário nacional de segurança alimentar e nutricional no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no governo federal e secretário nacional da agricultura

familiar, do Ministério do Desenvolvimento Agrário do governo federal, de fevereiro de 2015 a maio de 2016. *E-mail*: <onaur.ruano@uol.com.br>.

Paulo Asafe Campos Spínola

Auxiliar de pesquisa do Ipea. Graduado em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB), mestrando em ciência política na área de política e instituições pela UnB. *E-mail*: <pauloasafe25@gmail.com>.

Pedro Dantas Menezes Zornoff Taboas

Bacharel em serviço social pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (FCHS/Unesp), *campus* Franca. *E-mail*: <pedro.d.taboas@gmail.com>.

Rafaela Silva Dornelas

Bolsista do Projeto Comboio Sudeste (R-NEA Sudeste). *E-mail*: <rafaela.dornelas@gmail.com>.

Regina Helena Rosa Sambuichi

Técnica de planejamento e pesquisa do Ipea. Graduada em ciências biológicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), mestre em ecologia pela Universidade de Brasília (UnB) e doutora em Ecologia pela UnB. Foi professora titular de ecologia da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), no período 1996-2010. *E-mail*: <regina.sambuichi@ipea.gov.br>.

Renata Nasser Serradourada

Graduada em administração em turismo pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás, em 2005. Mestre em geografia pela Universidade de Brasília (UnB), na área de gestão territorial. Trabalhou na Secretária Nacional de Juventude (SNJ), ocupando o cargo de assessoria de políticas públicas para juventude rural. Foi pesquisadora pelo Institut de recherche pour le développement (IRD). Cursou especialização de residência agrária: matrizes produtivas da vida no campo pelo Programa de Pós- Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural, realizado pela UnB, *campus* Planaltina. *E-mail*: <rserradourada@gmail.com>.

Rubia Carla Formighieri Giordani

Mestra e doutora em sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutora em etnologia pela Université Paris Ouest Nanterre. Professora do Departamento de Nutrição da UFPR e pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Sociologia da Saúde/UFPR – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail*: <rubia@ufpr.br>.

Sergio Schneider

Doutor em sociologia. Professor de sociologia do desenvolvimento rural e estudos alimentares na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), vinculado aos programas de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) e Desenvolvimento Rural (PGDR). *E-mail*: <schneide@ufrgs.br>.

Thomas Ferreira

Consultor do Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação (MCTI). *E-mail*: <guapuruvu2000@yahoo.com.br>.

Valter Bianchini

Consultor da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e engenheiro agrônomo no Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/Paraná). Engenheiro agrônomo pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). Doutor em meio ambiente e desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Foi secretário da agricultura e do abastecimento do Paraná (2007-2010) e secretário da agricultura familiar no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) entre 2003 e 2007 e, novamente, de 2012 a 2015. *E-mail*: <valter.bianchini@fao.org>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Leonardo Moreira Vallejo

Revisão
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Reginaldo da Silva Domingos
Alessandra Farias da Silva (estagiária)
Ana Clara Escórcio Xavier (estagiário)
Hislla Suellen Moreira Ramalho (estagiário)
Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)
Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiário)
Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)
Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Jeovah Herculano Szervinsk Junior

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

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

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

Autores

Ana Paula Moreira da Silva
Ana Tereza Ferreira
André Luís de Oliveira Araújo
Andréa Arean Oncala
Carlos Augusto Vaz de Souza
Cássio Murilo Moreira Trovatto
Cláudia de Souza
Claudia Maria Calorio
Cristhiane Amâncio
Daniela Macêdo Jorge
Débora Mabel Guimarães
Denis Monteiro
Elisa Guaraná de Castro
Emma Siliprandi
Euzamara de Carvalho
Ericka C. L. de Oliveira
Flavia Londres
Flaviane de Carvalho Canavesi
Gabriel Bianconi Fernandes
Hur Ben Corrêa da Silva
Iracema Ferreira de Moura
Irene Maria Cardoso
Islandia Bezerra
Jean Pierre Medaets
Joacir Rufino de Aquino
Luciano Mansor de Mattos
Marcio Gazolla
Mário Lúcio de Ávila
Mônica de Caldas Rosa dos Anjos
Natália Almeida Souza
Onaur Ruano
Paulo Asafe Campos Spínola
Pedro Dantas Menezes Zornoff Taboas
Rafaela Silva Dornelas
Regina Helena Rosa Sambuichi
Renata Nasser Serradourada
Rubia Carla Formighieri Giordani
Sergio Schneider
Thomas Ferreira
Valter Bianchini



ISBN 978-85-7811-309-4

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

BRASIL GOVERNO FEDERAL