

UFRRJ

**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE INOVAÇÃO EM CIÊNCIA,
TECNOLOGIA E INOVAÇÃO AGROPECUÁRIA**

TESE

**Agroecologia na Agenda Governamental Brasileira:
Trajetórias no Período 2003-2014**

Iracema Ferreira de Moura

2016



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE INOVAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E
INOVAÇÃO AGROPECUÁRIA**

**AGROECOLOGIA NA AGENDA BRASILEIRA: TRAJETÓRIAS NO
PERÍODO 2003-2014**

IRACEMA FERREIRA DE MOURA

Sob a orientação do Professor
Cezar Augusto Miranda Guedes

e Co-orientação do Professor
Renato Linhares de Assis

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutora**, no Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária. Área de Concentração em Políticas Públicas Comparadas.

Seropédica, RJ
Abril, 2016

81 630.274509 Moura, Iracema Ferreira de, 1970-
M929a Agroecologia na agenda brasileira:
T trajetórias no período 2003-2014 / Iracema Ferreira
de Moura. – 2016.
123 f.: il.

Orientador: Cezar Augusto Miranda
Guedes.

Tese (doutorado) – Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro, Curso de Pós-Graduação em
Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária, 2016.
Bibliografia: f. 103-118.

1. Ecologia agrícola - Brasil - Teses. 2.
Agricultura e Estado - Brasil - Teses. 3. Política
alimentar - Brasil – Teses. 4. Agricultura orgânica -
Brasil - Teses. I. Guedes, Cezar Augusto Miranda,
1954- II. Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro. Curso de Pós-Graduação em Ciência,
Tecnologia e Inovação Agropecuária. III. Título.

É permitida a cópia parcial ou total desta Tese, desde que seja citada a fonte.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE INOVAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM
AGROPECUÁRIA**

IRACEMA FERREIRA DE MOURA

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutora**, no Programa de Pós- Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária. Área de Concentração em Políticas Públicas Comparadas.

TESE APROVADA em 29/04/2016

Renato Linhares de Assis. Dr. Embrapa Agrobiologia
(Co-Orientador)

Cristiane Oliveira da Graça Amâncio. Dra. Embrapa Agrobiologia

Flaviane de Carvalho Canavesi. Dra. PNUD/MDA

Maria Fernanda de Albuquerque Costa Fonseca. Dra. PESAGRO

Olívia Maria Ferreira Schneider. Dra. UERJ

Dedico essa tese a todos e todas que acreditam, lutam e dedicam suas vidas à construção de um mundo mais justo, solidário e fraterno.

Aos camponeses e camponesas guardiães da nossa biodiversidade.

Aos meus queridos amigos e amigas.

À minha família, em especial minha mãe Vicencinha e meu Pai Sandoval (*in memoriam*), com quem aprendi a valorizar os camponeses e a sabedoria do sertanejo nordestino.

Ao Jorge Zimmermann (*in memoriam*)

Dedico ao Dombek, companheiro de todas as horas.

AGRADECIMENTOS

Desafio tão grande quanto escrever esta tese, numa conjuntura política brasileira tão conturbada como a dos últimos dois anos e açugada em 2016, foi fazer esses agradecimentos, sem esquecer todos aqueles e aquelas que colaboraram direta ou indiretamente na concretização deste Trabalho.

De maneira alguma posso dizer que este trabalho foi solitário. Desde a elaboração das primeiras ideias do projeto à revisão final, recorri a várias pessoas que, dentro de suas possibilidades, foram solícitas e solidárias. Agradeço ao Sérgio Sauer com quem, em 2011, rascunhei as primeiras ideias do projeto enquanto participávamos de uma plenária do CONSEA.

Agradecimentos à Claudia Schimitt e ao Renato Maluf pelas sugestões, motivações e por terem participado da banca de qualificação.

Agradeço a Robson Dias, Claudiana Guedes, Renato Linhares, Daniela Frozi, Fernanda Vieira, Pierina e Joaquim que, quando eu já estava quase desistindo dessa empreitada, ajudaram-me a perceber que era possível fazer uma Tese com um bom recorte do objeto, e que as minhas angústias e “crises” faziam parte do processo.

Agradecimentos e muita gratidão a Flaviane Canavesi e Claudia de Souza, pelas discussões e reflexões sempre pertinentes e muito bem vindas.

Gratidão às valorosas contribuições de Roberta Sá, Thais Bittencourt, Luisa Saboia, Sanderson Barbalho, Carmem Castro e Danielle Silva.

Ao grupo de trabalho da pesquisa coordenada pelo IPEA, “Pesquisa de Avaliação do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo”, Regina Sambuichi, Ana Paula Moreira, Mário Ávila, Luciano Mattos e Paulo Spinola, pelo acolhimento no grupo e os aprendizados.

Agradecimentos a Selvino Heck, Priscila Silva, Claudia de Souza, pelas leituras cuidadosas do texto e sugestões.

Sou imensamente grata aos colegas e gestores da Secretaria-Geral da Presidência da República, da gestão 2011-2014 que, além de tornarem possível a instalação da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica nessa instituição, confiaram ao Selvino Heck e a mim a missão da Secretaria-Executiva.

Esta Tese não teria sido construída sem a atenção, a contribuição e a gentileza de várias pessoas. Dentre elas, gestores públicos, representantes de entidades e movimentos sociais da agroecologia e produção orgânica, que compartilharam suas ideias, histórias e cedendo seu tempo para a realização das conversas e entrevistas.

À coordenação do PPGCTIA, em especial a Renata Gomes, pela dedicação, atenção e presteza. Muito grata.

Ao meu orientador Cezar Guedes, imensamente grata pela confiança, pela oportunidade de fazer esta Tese sob sua orientação e por ser um dos maiores incentivadores e motivadores.

Aos amigos e amigas pelas palavras de apoio e incentivo, em especial na reta final.

A toda minha família e ao Dombek que foi solidário, paciente, amoroso e parceiro incondicional.

Aos membros da banca examinadora, pela disponibilidade de participar e pelas contribuições.

Aos que desconheço e que vão ler esta Tese. Espero que esta sementinha possa gerar frutos e flores (agroecológicos).

RESUMO

MOURA, Iracema Ferreira de. **Agroecologia na agenda governamental brasileira: trajetórias no período 2003-2014**. 2016. 123f. Tese (Doutorado em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária). Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ, 2016.

A agroecologia constitui-se em um enfoque contemporâneo inserido na construção de políticas públicas interrelacionado ao desenvolvimento rural, soberania alimentar e Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), no contexto do sistema agroalimentar e da conjuntura política brasileira a partir de 2003. Nessa perspectiva, o objetivo geral desta Tese consiste em compreender como ocorreu a entrada da agroecologia na agenda governamental e o processo de formulação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO). Os objetivos específicos são: compreender a influência do contexto político e institucional para a formação da agenda; identificar os antecedentes históricos e os aspectos fundantes da agroecologia nas políticas públicas brasileiras após 1985; identificar os principais decisores governamentais, atores e grupos da sociedade civil atuantes na construção da PNAPO e do PLANAPO; compreender como foi feita a junção dos fluxos de problemas e alternativas que deram origem à Política. O marco teórico utilizado engloba o conceito gramsciano de Estado, análise de políticas públicas neoinstitucionalista e do ciclo da política pública, acrescidos do referencial de sistema agroalimentar, questão alimentar e desenvolvimento rural. Utiliza-se como referência analítica sobre processo de políticas públicas (*policy process*), especificamente para a definição de agenda governamental (*agenda-setting*) e a etapa de formulação, dois modelos teóricos: o Modelo de Correntes Múltiplas (*Multiple Stream Model*) de Kingdon e do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*) de Frank Baumgartner e Brian Jones. Os resultados da pesquisa documental, fontes secundárias e entrevistas semiestruturadas evidenciaram que o enfoque agroecológico ganha espaço em algumas políticas públicas a partir de 2003. A atuação convergente do movimento agroecológico e orgânico, com destaque para as organizações das mulheres trabalhadoras rurais e camponesas, aliada a um momento político favorável, foi fator fundamental para a entrada na agenda governamental e a formulação da PNAPO e do PLANAPO. O processo de transformação da agenda governamental em política pública aconteceu por meio de um diálogo aberto e transparente entre os representantes da sociedade civil e do governo federal em um contexto político-histórico de um governo que criou mecanismos de diálogo com a sociedade e que se abriu para pautas antes não acolhidas. Apesar das limitações, conflitos e lacunas, a PNAPO e o PLANAPO têm o grande mérito de serem a afirmação de uma agenda que se contrapõe ao agronegócio. Constitui-se em marco e conquista política e colocou a agenda da agroecologia nas políticas públicas em outro patamar. Entretanto, o enfoque agroecológico ainda não se consolidou como uma política estratégica e central do governo federal que sustente as transformações do sistema agroalimentar e do desenvolvimento, com vista à garantia do DHAA e da soberania alimentar.

Palavras chaves: Políticas públicas. Formação de agenda. Sistema agroalimentar.

ABSTRACT

MOURA, Iracema Ferreira de. **Agroecology in the Brazilian government agenda: 2003-2014 trajectories**. 2016. 123p. Thesis (Doctorate in Science, Technology and Innovation Agriculture). Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ. 2016.

In the context of the agrifood system and the Brazilian political situation, since 2003 agroecology is a contemporary approach inserted into the construction of public policies and interrelated to rural development, food sovereignty and Human Right to Adequate Food. Under this perspective, the general objective of this thesis is to comprehend how agroecology entered the governmental agenda and the formulation process of the National Policy on Agroecology and Organic Production (PNAPO) and the National Plan for Agroecology and Organic Production (PLANAPO). The specific objectives are: comprehend the influence of the institutional and political context in the building of the agenda; identify the historical background and agroecology founding aspects at the Brazilian public policies after 1985; identify the main governmental decision-makers, actors and civil society groups who acted on the construction of PNAPO and PLANAPO; understand how the junction of the problems flows and alternatives was made to originate the Policy. The theoretical framework employed comprises the Gramscian concept of Estate, analysis of the neo-institutionalist public policies and of the public policy cycle, taking into consideration the referential of agrifood system, food issues and rural development. Two theoretical models were used as analytical references on the policy process, specifically for the governmental agenda definition (agenda setting) and the formulation phase: the Multiple Stream Model from Kingdon, and the Punctuated Equilibrium Model from Frank Baumgartner and Brian Jones. The results of the desk research of relevant literature, secondary sources and semi-structured interviews revealed that the agroecological approach gained space in some public policies since 2003. The convergent actions from the agroecological and organic movements, especially peasant and rural women organizations, together with the favorable political moment, were fundamental factors for the entrance at the governmental agenda and the formulation of PNAPO and PLANAPO. The transformation process of the governmental agenda into public policy occurred by means of open and transparent dialogue between civil society representatives and the federal government, in a political and historical context of a government that created dialogue mechanisms with society and opened up for agendas that were not accepted before. Apart from the limitations, conflicts and constraints, PNAPO and PLANAPO have the great merit of being the affirmation of an agenda that counteracts the agribusiness. They constitute a mark and a political achievement and put the agroecological agenda in another level at the public policies. However, the agroecological approach is not yet consolidated as a federal government strategic and central policy that sustains the transformations of the agrifood system and of the rural development aiming food sovereignty and the Human Right to Adequate Food.

Key words: Public policies. Agenda setting. Agrifood system

RESUMEN EXPANDIDO

MOURA, Iracema Ferreira de. **Agroecología en la agenda gubernamental brasileña: trayectorias en el periodo 2003-2014.** 2016. 123p. Tesis (Doctorado en Ciencia, Tecnología e Innovación en Agropecuaria). Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ, 2016.

1. Introducción

En los últimos años, Brasil ha ganado notoriedad con respecto a las políticas de apoyo a la agricultura familiar y de promoción a la seguridad alimentaria y nutricional.

La agroecología es un enfoque contemporáneo que se inserta en la construcción de políticas públicas interrelacionadas de desarrollo rural, de soberanía alimentaria y del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), en el contexto del sistema agroalimentario y la situación política de Brasil desde 2003.

Este proceso, sin embargo, no ha progresado con relación a la cuestión agraria y al desarrollo de la agricultura, además de no romper con el modelo que mantiene la hegemonía del agronegocio (ARABE, 2008).

¿Por qué ciertos temas entraron en la agenda de gobierno y otros no? ¿Cómo fue el proceso de formulación de políticas públicas relacionadas con la agroecología a partir de 2003? En la búsqueda de la comprensión de estas cuestiones nos apoyamos en la literatura especializada en el campo del análisis de políticas públicas y en el concepto de Estado de Antonio Gramsci.

El análisis de políticas públicas se ha convertido en un campo de la investigación social a partir de los cambios políticos, sociales y económicos que empezaron a introducir transformaciones en el Estado desde la segunda mitad del siglo XX. Estos procesos de transformación del Estado se han marcado por el desarrollo del Estado de Bienestar Social en los países del centro y por los esfuerzos de desarrollo en los países de la periferia.

Al analizar la relación entre la economía y la política social, Draibe (2012) afirma ser larga la tradición de hacer análisis integrado. Esto ocurrió en el campo de las diversas teorías y escuelas de pensamiento, de Marx a Weber, Durkheim y Polanyi, incluso formulaciones tales como el keynesianismo. Sin embargo, en las últimas décadas, lo que predominó, según la autora, fue la separación entre economía y política social, con perjuicio a los análisis.

Se considera provechoso hacer uso del enfoque ampliado del Estado de Gramsci para la comprensión del papel de la sociedad civil y del gobierno en el proceso de la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PNAPO). Lo peculiar en la visión del Estado ampliado de Gramsci es que él, como una relación social, abarca tanto la sociedad civil cuanto la sociedad política, en una interacción constante (COUTINHO, 1999; MENDONÇA, 2014). Esta herramienta metodológica ayudó en la preparación de preguntas, elucidación de los problemas y preparación de los análisis alrededor del objeto de estudio.

Hay una serie de enfoques que tratan de comprender cómo un tema en particular entra en la agenda de gobierno y cómo las políticas públicas son formuladas y ejecutadas. Algunos analistas, debido a la complejidad de los patrones de interacciones sociales en la formulación y gestión de políticas públicas, han tratado de desarrollar enfoques, modelos y marcos analíticos capaces de capturar los elementos esenciales de los procesos de toma de decisiones

que conducen a la institucionalización de una política. Hemos traigo a este estudio el enfoque del ciclo de las políticas públicas y del neoinstitucionalismo.

La teoría neoinstitucionalista concibe que no sólo los individuos o grupos que tienen fuerza influyen en las políticas públicas, sino también las reglas formales e informales que rigen las instituciones.

El ciclo de la política pública trae una propuesta de análisis a partir de la idea de fases del proceso político. Por eso, proporciona un cuadro de referencias para un análisis del proceso de la política.

La intención es, por intermedio de estos tipos de enfoques y modelos, buscar claves para ayudar en este trabajo. El análisis empírico será basado en algunos presupuestos de estos modelos como un método. No hay la intención de aplicar y poner a prueba los modelos, pero hacer una reflexión dialogada entre los diferentes estudios, el camino para el desarrollo de un análisis del ingreso en la agenda gubernamental de la agroecología y la formulación de PNAPO.

El ciclo de la política pública trae una propuesta de análisis a partir de la idea de fases del proceso político. Proporciona un cuadro de referencias para un análisis del procedimiento de la política. Para el interés de este trabajo, nos dirigimos a las tres primeras etapas del ciclo: la formación de la agenda; la definición y análisis del problema y la formulación. Utilizamos, en base a las indicaciones de Capella (2012), Calmon y Marchesini (2007) y Viana (1996), dos modelos de análisis: el Modelo de Múltiples Flujos (*Multiple Stream Model*) desarrollado por John Kingdon y el Modelo del Equilibrio Puntuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Frank Baumgartner y Brian Jones. Según Capella (2012), estos dos modelos se destacan como herramientas importantes en el análisis de los procesos de formulación de políticas públicas y de los cambios en la agenda gubernamental. Ellos enfatizan en particular el establecimiento de la agenda y tratan de razonar por qué algunas cuestiones entran en la agenda política, mientras que otras no.

La agenda de formación, considerada el primer paso, es la inclusión de una determinada postulación o necesidad en la agenda, en la lista de prioridades del gobierno. El segundo momento es la definición y el análisis del problema, basados en la identificación y delimitación de un problema potencial o actual de la comunidad, la determinación de las posibles alternativas para su solución o satisfacción, la evaluación de los costos reales de cada uno de ellos y el establecimiento de prioridades. Ya la etapa de formulación incluye la selección y especificación de la alternativa considerada más conveniente, seguidas de declaración que clara la decisión adoptada, sus objetivos, marcos jurídicos, administrativos y financieros.

Según Kingdon (1995), una política entra en la agenda gubernamental y se convierte en parte de la agenda decisional cuando se produce la intersección de los tres flujos (problemas, soluciones y dinámica política), lo que ocurre en circunstancias específicas llamadas por el autor de ventanas de oportunidad políticas (policy windows). Estas ventanas están abiertas en determinados momentos, causadas por tres mecanismos: indicadores, eventos claves y la retroalimentación de las acciones del gobierno. La "ventana de la política" se configura como un "atajo" para la inserción de los problemas de la agenda.

Frey (2000) considera que el proceso no siempre ocurre en secuencia y pasos. Este es un tipo ideal de proceso político. La división es desde el punto de vista teórico. Por lo tanto, ni siempre todos los pasos constitutivos están presentes y ocurren en la práctica, de acuerdo con el modelo.

En base a estos conceptos, así como en el número de categorías de sistemas agroalimentares, la dieta y la cuestión alimentaria, se hace un intento de entender el contexto paradójico en el que se incorpora la propuesta de desarrollo rural la que lleva al centro de las

posibilidades la agroecología. El entendimiento es que la agroecología se ha convertido en parte de la agenda del gobierno desde el año 2003 por intermedio de la agenda decisional de la Presidencia de la República en 2011.

En esta perspectiva, el objetivo general de esta tesis es comprender cómo la agroecología entró en la agenda gubernamental, qué decisiones se tomaron, en qué contexto y cómo fue el proceso de formulación de la PNAPO y del Plan Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PLANAPO).

Como objetivos específicos, se presenta: para entender la influencia del contexto político e institucional para la formación de la agenda; identificar los antecedentes históricos y los aspectos fundamentales de la agroecología en las políticas públicas de Brasil después de 1985; identificar los principales decisores gubernamentales, actores y grupos de la sociedad civil que trabajan en la construcción de la PNAPO y PLANAPO; entender cómo ocurrió la unión de los flujos de problemas y alternativas que llevaron a la política y al plan.

Recojo a dos dimensiones, lo que me parece ser el camino a fin de explorar estos temas: marcos analíticos capaces de capturar los elementos esenciales del proceso de decisión que llevaron a la institucionalización de la PNAPO y PLANAPO y el análisis de la formulación de políticas en el contexto del sistema agroalimentario y político en Brasil.

Así, está situada la PNAPO en un contexto que muestra los parámetros con respecto a los condicionantes de la formulación de las políticas públicas. Este contexto está marcado por la emergencia de una agricultura dicho moderna que se consagrada en el agronegocio brasileño. Resultado de fuerzas históricas contradictorias, el movimiento agroecológico participará en la discusión de las acciones específicas del Estado con interfaz en el enfoque de la agroecología en los años 1990 y 2000. Especialmente a partir de 2003, con el inicio del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, esta relación se concretó y culminó en la formulación de la PNAPO establecida por el Decreto N ° 7794 del 20 de agosto de 2012.

2. Metodología

Para definición de los objetivos, se busca formular las cuestiones claves y definir el estudio, a fin de que se llegue a una narrativa que problematice la realidad. Por lo tanto, es necesario asumir a priori que esto no se hace de una manera neutral. Luego, se recurre a la revisión de la literatura como una herramienta en la construcción del objeto, en la configuración de las preguntas e interpretaciones hechas.

El desarrollo de la tesis tuvo tres principales recursos metodológicos: la investigación documental, entrevistas semiestructuradas y análisis de datos secundarios.

La investigación documental fue realizada por un conjunto de textos, discursos, notas técnicas y reportes de investigación producidos por el gobierno federal, estudiosos del tema de la ruralidad y la agroecología, y organizaciones no gubernamentales (ONG's). Complementa-se estos documentos con transcripciones de los audios y de los informes de las tres primeras sesiones de la Comisión Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (CNAPO), que tenía la agenda enfocada en debates sobre la preparación del primer PLANAPO. Además, fueron consideradas las publicaciones oficiales del gobierno, tales como leyes, decretos, instrucciones generales, reglamentos y documentos promocionales de las políticas.

Este conjunto de documentos permitió rescatar a las partes interesadas, sus demandas e intereses; las ideas; las arenas y foros que les construyeron; el marco de la política pública institucionalizada y los cambios en tal referencial durante la elaboración de la política. También fue posible hacer la reconstrucción de procesos, con sus principales desafíos, límites y avances producidos durante la elaboración de la PNAPO y del PLANAPO. Aunque muchas

propuestas e ideas no se han institucionalizado, ellas guiaron el debate y ayudaron en la construcción del marco referencial.

En este sentido, la investigación documental auxilió en la realización de las entrevistas. Estas a su vez fueron esenciales para llevar a cabo la clasificación y el escalonamiento de todas las informaciones obtenidas, así como para el análisis de la consistencia y validez de estas informaciones.

Las entrevistas semiestructuradas fueron realizadas con los representantes de la sociedad civil, movimientos sociales, entidades del campo agroecológico y gestores de gobierno los cuales participan en el proceso de elaboración de la PNAPO y del PLANAPO. Las entrevistas siguieron de un script predefinido, tratando de identificar los agentes que participan en sus respectivas políticas públicas, ideas construidas por ellos, el proceso de selección y negociación, los avances, los retos persistentes y los principales méritos de la política.

Teniendo en cuenta el modelo de múltiples flujos de Kingdon, una primera selección de los entrevistados se hizo a partir de las posiciones claves y las funciones que los implicados en el proceso de discusión de la PNAPO ocupaban. En este sentido, se considera relevante, por ejemplo, la entrevista con Gilberto Carvalho, que en el momento de la formulación de PNAPO fue el Ministro de la Secretaría General de la Presidencia. Además de los criterios mencionados, otro adoptado fue lo de la participación en momentos relacionados con las decisiones de la agenda gubernamental y la formulación de la PNAPO como representante de una entidad, movimiento social o agencia pública. En total, fueron trece entrevistas: seis con representantes del gobierno y siete de la sociedad civil.

La cantidad de entrevistas tuvo en cuenta el "punto de saturación", es decir, la realización de una serie de entrevistas hasta el momento en que la inclusión de otras no añadiría nuevas informaciones y la indicación de nuevas personas a entrevistar por los propios encuestados.

La tesis se organiza en cuatro capítulos, además de una introducción y consideraciones finales. El primer capítulo, titulado "Estado e análisis de políticas públicas: marco analítico metodológico" tiene como objetivo presentar un marco conceptual, analítico y metodológico. El enfoque busca comprender cómo un tema determinado entra en la agenda de gobierno y cómo las políticas públicas son formuladas y ejecutadas.

El capítulo 2, titulado "Sistema Agroalimentario, el desarrollo rural y la agroecología", tiene como objetivo situar las perspectivas de una propuesta de política pública orientada a la agroecología, puesto el panorama y las principales características del sistema agroalimentar actual, sus efectos y consecuencias. Se discute cómo la construcción de reflexiones, propuestas y prácticas de un sistema basado en el desarrollo rural asentado en la agricultura familiar y campesina y la agroecología se fueron constituyendo en Brasil en las últimas décadas.

El capítulo 3 se titula "Antecedentes históricos y aspectos fundamentales de la agroecología en la agenda política brasileña en la relación Estado y sociedad civil." Se discute cómo el enfoque agroecológico entró en la agenda de políticas públicas específicas y fue dibujando normas, programas y acciones. Por intermedio de la encuesta, en las referencias bibliográficas, en la investigación documental y entrevistas, se identifica una serie de iniciativas que han llevado a este aporte. Se busca reunir y destacar la adopción del enfoque agroecológico en algunas políticas antes de la PNAPO.

El capítulo 4 cuyo título es el "Proceso de construcción y coordinación de la PNAPO y del PLANAPO" tiene como objetivo comprender cómo el tema de la agroecología se ha convertido en preocupación y decisión del gobierno, qué alternativas se han tomado y qué condiciones han permitido hacer la agroecología prominente en la agenda gubernamental y

convertirse en una política pública. Finalizando la tesis, se presenta algunas observaciones finales.

3. Resultados y Conclusiones

Con el inicio del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva en 2003, elegido con el apoyo y la participación de los diversos partidos de izquierda y movimientos sociales, Brasil comenzó otro momento histórico en el desarrollo de políticas públicas, con una abertura para la retomada de las conversaciones en el desarrollo nacional.

Los grandes cambios empezaron a ocurrir en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, en particular con respecto a la dirección de la política pública. Actores hasta entonces marginales en espacios públicos tuvieron la oportunidad de participar y reivindicar, como fue el caso de los movimientos sociales de la esfera agroecológica y de la agricultura orgánica.

La Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PNAPO) fue establecida como respuesta al movimiento de la agricultura orgánica, que ya había sido capaz de instituir la Ley de la agricultura orgánica y el Decreto que la regula, pero no tenía ninguna política de apoyo a ella y a los movimientos de agroecología una vez que ellos no se han sentido contemplados por la Ley de la agricultura orgánica.

Los resultados de la investigación documental, fuentes secundarias y entrevistas semiestructuradas mostraron que el enfoque agroecológico gana terreno en algunas políticas públicas a partir de 2003. La acción convergente del movimiento agroecológico y orgánico, especialmente para las organizaciones de mujeres rurales y trabajadores rurales, juntamente con un momento político favorable, fue un factor clave para la entrada en la agenda gubernamental y la formulación de la PNAPO y del PLANAPO.

El proceso de transformación de la agenda gubernamental en política pública se llevó a cabo por intermedio de un diálogo abierto y transparente entre los representantes de la sociedad civil y el gobierno federal en un contexto político e histórico de un gobierno que ha creado mecanismos para el diálogo con la sociedad y que se abrió a las demandas no reconocidas anteriormente.

A pesar de las limitaciones, conflictos y divergencias, la PNAPO y el PLANAPO tienen el gran mérito de ser la afirmación de una agenda que se opone al agronegocio. Constituye un marco y logro político y puso la agenda de agroecología en las políticas públicas de un otro nivel. Sin embargo, el enfoque agroecológico no se ha establecido como una política estratégica y central del gobierno federal que apoye la transformación del sistema alimentario y el desarrollo con miras a garantizar el Derecho Humano a Alimentación Adecuada (DHAA) y la soberanía alimentaria.

Palabras claves: Políticas públicas. Formación de agenda. Sistema agroalimentario.

LISTA DE SIGLAS

ABA – Associação Brasileira de Agroecologia
ABIO – Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro
ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária
AbraBio – Associação Brasileira da Agricultura Familiar Orgânica
AMB – Articulação das Mulheres Brasileiras
ANA – Articulação Nacional de Agroecologia
ANC - Agricultura Natural de Campinas e Região
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AOPA – Associação de Agricultura Orgânica do Paraná
APACO – Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense
APA-TO – Alternativa para Pequena Agricultura no Tocantins
APTA – Associação de Programas em Tecnologias Alternativas
ASA – Articulação Semi-árido
ASBRAER – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural
AS-PTA – Assessoria e Serviço a Projetos em Agricultura Alternativa
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
BB – Banco do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRASILBIO – Associação Brasileira de Orgânicos
CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CBA – Congresso Brasileiro de Agroecologia
CDB – Convenção sobre a Diversidade Biológica
CEBs – Comunidades Eclesiais de Base
CEDI – Centro Ecumênico de Documentação e Informação
CETAP – Centro de Tecnologias Alternativas Populares
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CIAPO – Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica
CNAPO – Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
CNDRS – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPCT – Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
CNPOrg – Comissão Nacional de Produção Orgânica
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNS – Conselho Nacional dos Seringueiros
CNSAN – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COPROFAM – Confederação de Organizações de Produtores Familiares, Camponeses e Indígenas do Mercosul Ampliado
CPOrg – Comissões da Produção Orgânica nas unidades da Federação
CPT – Comissão Pastoral da Terra

CSAO – Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Agricultura Orgânica
CTAO – Câmara Técnica da Agricultura Orgânica
CTA-ZM – Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata
CTB – Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DATER – Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada
DNTR – Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais
EBAA – Encontro Brasileiro de Agricultura Alternativa
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.
EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
ENA – Encontro Nacional de Agroecologia
EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
EUA – Estados Unidos da América
FAEAB – Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos do Brasil
FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FAPERJ – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
FASE – Federação dos Órgãos Assistenciais e Educacionais de Base
FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FEAB – Federação de Estudantes de Agronomia do Brasil
FEPAGRO – Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária.
FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GAO – Grupo de Agricultura Orgânica
GT – Grupo de Trabalho
GTA – Grupo de Trabalho Amazônico
GTI – Grupo de Trabalho Interministerial
IAPAR – Instituto Agrônomo do Paraná
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCAPER – Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA – Instituto Nacional de Pesquisas Econômicas Aplicadas
ISPN – Instituto Sociedade, População e Natureza
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens
MAMA – Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
MESA – Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome

MEPF – Ministério Extraordinário de Política Fundiária
MF – Ministério da Fazenda
MIQCB – Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu
MMA – Ministério do Meio Ambiente.
MMC – Movimento de Mulheres Camponesas
MMM – Marcha Mundial das Mulheres
MMTR-NE – Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste
MPA – Movimentos dos Pequenos Agricultores
MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura
MPF – Ministério Público Federal
MS – Ministério da Saúde.
MST – Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MSTTR – Movimento Sindical dos Trabalhadores e das Trabalhadoras Rurais
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
OCE – Órgão Colegiado Estadual
OCN – Órgãos Colegiados Nacional
OEPAS – Organizações Estaduais de Pesquisas Agropecuárias
ONGs – Organizações Não Governamentais.
OGMs – Organismos Geneticamente Modificados
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
P1+2 – Programa Uma Terra e Duas Águas
PIMC – Programa Um Milhão de Cisternas
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PADRSS – Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
PDA – Projetos Demonstrativos
PESAGRO-Rio – Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro
PGPAF – Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar
PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos
PGPM – Bio – Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade
PIB – Produto Interno Bruto
PLANAPO – Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAPO – Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PPA – Plano Plurianual
PROAMBIENTE – Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural
PRONACAMPO – Programa Nacional de Educação do Campo
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONARA – Programa Nacional de Redução dos Agrotóxicos.
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PRONERA – Programa Nacional de Educação para Reforma Agrária
Pró-Orgânico – Programa de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica
PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PTA – Projeto Tecnologias Alternativas
Rede LAC – Rede de Trabalhadoras Rurais Latino-Americana e do Caribe

Rede PTA – Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas
SAF – Secretaria da Agricultura Familiar
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
SASOP – Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDR – Secretaria do Extrativismo e do Desenvolvimento Rural Sustentável
SG/PR – Secretaria-Geral da Presidência da República
SISAN – Sistema Nacional Segurança Alimentar e Nutricional
SISORG – Sistema Brasileiro de Avaliação de Conformidade Orgânica
SM – Salário Mínimo
SPM – Secretaria de Política para as Mulheres
SPU – Secretaria de Patrimônio da União
STPOrg – Subcomissão Temática de Produção Orgânica
TIRFAA – Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura
UBM – União Brasileira de Mulheres
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNICAFES – União de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. ESTADO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: MARCO ANALÍTICO METODOLÓGICO	7
2.1 - Perspectivas do Estado na Visão de Gramsci.....	8
2.2 - Análises de Políticas Públicas	10
2.3 - O Modelo do Ciclo da Política Pública	11
2.3.1- O modelo de múltiplos fluxos (<i>Multiple Streams Model</i>)	13
2.3.2- Modelo do equilíbrio interrompido ou pontuado (<i>Punctuated Equilibrium</i>)	16
2.4- O Neoinstitucionalismo na Análise de Políticas Públicas.....	17
3. SISTEMA AGROALIMENTAR, DESENVOLVIMENTO RURAL E AGROECOLOGIA	20
3.1- Regime Alimentar	20
3.2- Panorama e Características do Sistema Agroalimentar.....	21
3.3- Questão Alimentar e Desenvolvimento.....	27
3.4- Críticas e Contestação ao Modelo Hegemônico de Desenvolvimento Rural no Brasil.....	32
3.4.1- Desenvolvimento rural e interface com a agricultura familiar e camponesa.....	36
3.4.2 - Desenvolvimento rural e agroecologia	39
4. ANTECEDENTES HISTÓRICOS E ASPECTOS FUNDANTES DA AGROECOLOGIA NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	46
4.1 – Programas e Enfoque Agroecológico nas Políticas Públicas no Período 1985–2002	46
4.2- Políticas com Enfoque Agroecológico no Período 2003–2010.....	52
4.2.1- A institucionalização da agricultura orgânica no Brasil	54
4.2.2- A assistência técnica e a extensão rural com enfoque agroecológico.....	57
4.2.3- Iniciativas de pesquisa e ensino em agroecologia	60
4.2.4- As linhas de crédito do PRONAF e a agroecologia.....	61
4.2.5- Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)	63
4.2.6- Apoio ao manejo e ao uso sustentável da sociobiodiversidade	66
4.2.7 - Políticas para as mulheres rurais e agroecologia	67
5. PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA PNAPO E DO PLANAPO	70
5.1- Mulheres Trabalhadoras Rurais e Camponesas Pautam a Agroecologia	72
5.2- Processo de Elaboração da PNAPO e do PLANAPO	75
5.3- Continuidade do Processo de Elaboração do PLANAPO Pós-Decreto 7.794/2012	84
5.4- A Política de Agroecologia e Produção Orgânica é Decretada	91
5.5- A Comissão Nacional de Agroecologia e a Produção Orgânica – CNAPO.....	94
5.6- I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO)	97

5.7- Conclusões.....	99
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104
8. ANEXOS	120

1. INTRODUÇÃO

A inspiração para esta pesquisa veio da experiência vivida no período de debates e formulação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), na condição de servidora da Secretária-Geral da Presidência da República, quando tive a oportunidade de participar de reuniões, encontros e debates. Esses momentos de pactuação entre governo e sociedade civil tiveram como principal resultado uma Política e um Plano Nacional. Tal participação direta foi fundamental na minha trajetória de servidora pública e pesquisadora, instigando a busca pelo entendimento e aprofundamento do processo então vivenciado. Outra motivação foi a de, na condição de Analista Técnica de Políticas Sociais, poder fazer um estudo de análises de políticas públicas, relacionado ao desenvolvimento rural e ao sistema agroalimentar, aos quais tenho dedicado minha vida acadêmica e profissional.

Essa vivência, aliada à relevância da temática da agroecologia, contribuiu para a delimitação da problemática e dos objetivos desta tese. Particular interesse representou assumir um novo papel na dinâmica, migrando da posição de assessora e participante ativa na construção, para ocupar a função de observadora e pesquisadora dos processos. Portanto, essa transição configura-se como um dos desafios para esta pesquisa, pois, além das posições pessoais, procurei assumir uma postura de análise. Busquei fazê-lo de uma forma atenta e crítica às primeiras impressões e a tudo que trazem o senso comum e a experiência vivida.

Uma questão inicial colocada foi a melhor forma de fazer a abordagem e a entrada para o estudo. A segunda foi a identificação da filiação teórica. Considerando os objetivos propostos, situo o estudo no campo de análises de políticas públicas, sistema agroalimentar e desenvolvimento rural. As questões de fundo, que orientaram a delimitação do problema e do objeto da pesquisa, partem das seguintes indagações: quais fatores econômicos, sociais e políticos determinam a inserção de um tema na agenda pública governamental? Como se dão os processos políticos de formulação de políticas públicas no âmbito do Estado? Que ideias, atores, interesses e instituições se manifestam nesses processos?

Recorro a duas dimensões, que me pareceram ser o caminho para explorar essas questões: os referenciais analíticos capazes de capturar os elementos essenciais do processo de decisão que levaram à institucionalização da PNAPO e do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO) e a análise da formulação da política no contexto do sistema agroalimentar e político no Brasil.

Assim, localiza-se a PNAPO em um contexto que aponta parâmetros com relação aos condicionantes da formulação de políticas públicas. Esse contexto é marcado pela emergência de uma agricultura dita moderna que se consagrou no agronegócio brasileiro. Resultante de forças históricas contraditórias, o movimento agroecológico vai participar da discussão de ações pontuais do Estado em interface com o enfoque da agroecologia ao longo dos anos 1990 e 2000. Sobretudo a partir de 2003, com o início do governo de Luís Inácio Lula da Silva, essa relação ganhou forma e culminou com a formulação da PNAPO, instituída pelo Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012.

Em relação ao contexto do sistema agroalimentar, Holt-Giménez e Patel (2010) e Maluf (2008) destacam o domínio das corporações transnacionais sobre todo o sistema agroalimentar. Tais corporações pouco a pouco avançam sobre os recursos necessários para a produção de alimentos, como a terra, a água, os recursos genéticos, a biodiversidade, a mão de obra, os insumos e o capital. O avanço do domínio das corporações transnacionais sobre o sistema agroalimentar é apontado, por esses autores, como a causa estrutural da crise alimentar.

As consequências da crise alimentar, associadas às crises econômica e financeira de 2007/2008, foram a elevação do número de pessoas subnutridas no mundo a mais de um bilhão em 2009. No entanto, estima-se que a produção de alimentos, que tem crescido a um fator médio de 2% ao ano, seja suficiente para alimentar 1,5 vezes a população mundial. A fome acontece simultaneamente ao fato de que em cada seis pessoas no mundo uma sofre de sobrepeso. Soma-se a essas duas catástrofes, a pobreza e a fome dos próprios agricultores, bem com a destruição ambiental no mundo (PATEL, 2008; HOLT-GIMÉNEZ e PATEL, 2010).

Ao mesmo tempo em que há crescente produção e produtividade da terra, aliadas ao desenvolvimento tecnológico e científico tem-se fome, desnutrição, obesidade e pobreza rural. Por isso, parte-se da premissa do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), como uma garantia fundamental, orientando não só as políticas específicas de promoção de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), mas o conjunto das políticas de desenvolvimento em curso no país e, especialmente, as de desenvolvimento rural, como forma de superação das condições de insegurança alimentar e de promoção da alimentação adequada e saudável.

A plena realização do DHAA, em um contexto de crises ecológicas, alimentares e energéticas, não é só uma questão de reinvestimento na agricultura. Faz-se necessária a reorientação dos sistemas agrícolas para meios de produção que sejam produtivos, sustentáveis e que contribuam para a realização progressiva do DHAA. O Relatório apresentado pelo Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para Direito à Alimentação, Olivier de Schutter, destaca os benefícios da agroecologia em termos ambientais, sociais, à saúde e à nutrição. Identifica os sistemas de produção de base agroecológica como componentes essenciais e intensivos em mão de obra, capazes de reduzir a pobreza para o futuro da segurança alimentar e da garantia do DHAA (ONU, 2014).

A agroecologia vem-se consolidando no Brasil desde os anos 1980, expressando-se como práticas de produção agrícola e movimento social, aliado a fortes avanços no campo do desenvolvimento científico e tecnológico. Não se restringe, portanto, ao manejo dos recursos naturais em bases ecológicas, e constitui-se em importante estratégia para a análise dos impactos socioambientais e para a implementação de programas de desenvolvimento rural em bases “realmente sustentáveis”, que ofereçam alternativas aos modelos tecnológicos e de desenvolvimento da “revolução verde” (MOREIRA e CARMO, 2004). Além de uma estratégia, é afirmada como um campo de conhecimento, uma ciência com potencial para orientar processos de transição a estilos de agricultura e de desenvolvimento rural sustentáveis (CAPORAL e COSTABEBER, 2002).

Por essa 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, pela ciência agrônoma que, imbuída, em muitos casos, de preconceitos de classe, etnia, cultura e gênero desprezou o conjunto de conhecimentos e as pessoas que os produziam e repassavam (HECHT, 2002).

Com o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, eleito com o apoio e a participação de movimentos sociais, o Brasil iniciou um novo momento histórico na formulação de políticas públicas, com abertura para a retomada dos debates sobre desenvolvimento nacional e territorial. Importantes alterações começaram a ocorrer nas relações entre Estado e sociedade civil, especialmente no que se refere ao direcionamento das políticas públicas. Atores até então marginais nas arenas públicas tiveram oportunidades de

participar e reivindicar. Dentre eles, ressaltam-se aqueles atuantes no tema da segurança alimentar e nutricional e, também em grande medida, vinculados ao campo agroecológico (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

No que se refere à segurança alimentar e nutricional, a partir de 2003, o governo Lula conferiu-lhe centralidade e agregou outras questões, como a preocupação com a nutrição, o combate à fome e à miséria. Assim, surgiu o Programa Fome Zero, reinstalando e reestruturando o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), cujo curso fora interrompido no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O Governo Lula estabeleceu um canal de diálogo entre Estado e sociedade civil por meio do CONSEA e criou a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).

Essa estruturação de políticas e de gestão social aliou-se a uma discussão sobre a base produtiva e deu vida a programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e reformulou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Assim, o conjunto de políticas e normativas instituídas no pós 2003 constituíram avanços importantes na formulação de um aparato legal para a garantia do DHAA, e no fortalecimento da agricultura familiar e camponesa, passando a ter o enfoque da agroecologia em suas diretrizes ou no direcionamento da execução dos Programas. Apesar desses avanços, persistem desafios históricos para a plena realização do DHAA no Brasil. Dentre os desafios, destaca-se: a concentração da terra; as desigualdades (de renda, étnica, racial e de gênero); a insegurança alimentar e nutricional dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Novos desafios aparecem, tais como: a epidemia de obesidade, e o aumento do uso dos agrotóxicos com o Brasil ocupando o lugar de maior mercado de agrotóxicos do mundo (CONSEA, 2010).

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 incorporaram, ao menos em parte, proposições elaboradas por organizações promotoras da agroecologia e o enfoque agroecológico começou a aparecer na formulação e na implementação de algumas políticas (WEID, 2006a).

O Brasil ganhou paulatinamente notoriedade no que se refere às políticas de apoio à agricultura familiar e de promoção da segurança alimentar e nutricional. Tal processo, porém, não avançou com relação à questão agrária e ao desenvolvimento da agricultura e não rompeu com o modelo que mantém a hegemonia do agronegócio (ARABE, 2008).

Por que determinadas questões entraram na agenda governamental e outras não? Como ocorreu o processo de formulação das políticas públicas relacionadas à agroecologia a partir de 2003? Buscando o entendimento dessas questões, apoiamos-nos na literatura especializada no campo de análises de políticas públicas e de Estado de Antônio Gramsci.

A análise de políticas públicas passou a ser um campo de investigação social a partir de mudanças nos aspectos políticos, sociais e econômicos das transformações do Estado iniciados na segunda metade do século vinte. Esses processos de transformação do Estado foram caracterizados como desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social nos países centrais e como esforços desenvolvimentistas nos países da periferia.

Ao analisar a relação entre economia e política social, Draibe (2012) afirma ser longa a tradição de se fazer análise integrada. Isso aconteceu no campo de várias teorias e correntes de pensamento, de Marx a Weber, Durkheim e Polany, até formulações, como o Keynesianismo. Porém, nas últimas décadas, o que predominou, segundo a autora, foi a dissociação entre economia e política social, com prejuízo às análises realizadas.

Considera-se apropriado lançar mão da abordagem do Estado ampliado de Gramsci para entender a atuação da sociedade civil e do governo no processo da PNAPO. O peculiar

na visão de Estado ampliado de Gramsci é que ele, enquanto relação social, engloba tanto a sociedade civil quanto a sociedade política, numa interação permanente (COUTINHO, 1999; MENDONÇA, 2014). Essa ferramenta metodológica auxiliou na elaboração de questões, levantamento de problemas e na elaboração de análises em torno do objeto aqui em estudo.

Há uma série de abordagens que buscam compreender como um determinado tema entra na agenda governamental e como as políticas públicas são formuladas e executadas. Alguns analistas, em razão da complexidade dos padrões de interações sociais na formulação e na gestão de políticas públicas, têm procurado elaborar abordagens, modelos e referenciais analíticos, capazes de capturar os elementos essenciais dos processos de decisão que levam à institucionalização de uma determinada política. Trazemos para este estudo a abordagem do ciclo da política pública e do neoinstitucionalismo.

A teoria neoinstitucionalista compreende que não só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas mas também as regras formais e informais que regem as instituições.

O ciclo da política pública traz proposta de análise a partir da ideia de fases do processo político. Por isso, fornece quadro de referências para análise processual da política.

O intento é, mediante tais abordagens e modelos, buscar chaves que auxiliem neste trabalho. A análise empírica será baseada em algumas premissas desses modelos como método. Não se pretende aplicar e testar os modelos, mas buscar na reflexão dialogada de diferentes estudos, o caminho para o desenvolvimento de uma análise da entrada na agenda governamental da agroecologia e da formulação da PNAPO.

O ciclo da política pública traz uma proposta de análise a partir da ideia de fases do processo político. Fornece um quadro de referências para uma análise processual da política. Para o interesse deste trabalho, vamos nos deter nas três primeiras etapas do ciclo: a formação da agenda; a definição e análise do problema e a formulação. Recorremos, com base em indicações de Capella (2012), Calmon e Marchesini (2007) e Viana (1996), a dois modelos de análise: o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Stream Model*), desenvolvido por John Kingdon, e o Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Frank Baumgartner e Brian Jones. Segundo Capella (2012), esses dois modelos destacam-se como importantes ferramentas na análise de processos de formulação de políticas públicas e de mudanças na agenda governamental. Eles enfatizam principalmente a definição de agenda e procuram entender por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras não.

A formação da agenda, considerada a primeira etapa, é a inclusão de determinado pleito ou necessidade na agenda, na lista de prioridades do poder público. O segundo momento é a definição e análise do problema, que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos efetivos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades. Já a etapa da formulação inclui a seleção e a especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos, marcos jurídico, administrativo e financeiro.

Segundo Kingdon (1995), uma política entra na agenda governamental e passa a compor a agenda decisional, no momento em que acontece a interseção dos três fluxos (problemas, soluções e dinâmica política) que ocorre em circunstâncias específicas denominadas por ele de janelas de oportunidades políticas (*policy windows*). Essas janelas são abertas em determinados momentos, provocadas por meio de três mecanismos: indicadores, eventos-chave e *feedback* das ações governamentais. A “janela de políticas” configura-se como um “atalho” para inserção dos problemas na agenda.

Frey (2000) considera que o processo nem sempre ocorre em sequência e etapas. Esse é um tipo ideal do processo político. A divisão é do ponto de vista teórico. Por isso, nem

sempre todas as etapas constitutivas estão sempre presentes e acontecem na prática de acordo com o modelo.

Com base nessas concepções, bem como nas categorias de sistema agroalimentar, regime alimentar e questão alimentar, intenta-se compreender o contexto paradoxal no qual se insere a proposta de desenvolvimento rural que traz para o centro das possibilidades a agroecologia. O entendimento é que a agroecologia passou a fazer parte da agenda governamental a partir de 2003, passando para a agenda decisional da Presidência da República em 2011.

Nessa perspectiva, o objetivo geral desta tese é entender como a agroecologia entrou na agenda governamental, que decisões foram tomadas, em que contexto e como ocorreu o processo de formulação da PNAPO e do PLANAPO.

Como objetivos específicos, pretende-se: compreender a influência do contexto político e institucional para a formação da agenda; identificar os antecedentes históricos e os aspectos fundantes da agroecologia nas políticas públicas brasileiras após 1985; identificar os principais decisores governamentais, atores e grupos da sociedade civil atuantes na construção da PNAPO e do PLANAPO; compreender como foi feita a junção dos fluxos de problemas e alternativas que deram origem à Política e ao Plano.

Para definição dos objetivos, busca-se formular as questões-chave e definir o estudo, procurando uma narrativa que problematize a realidade. Desta forma, é necessário admitir *a priori* que isso não se faz de forma neutra. Portanto, recorre-se à revisão bibliográfica como uma ferramenta na construção do objeto, na configuração das perguntas e nas interpretações realizadas.

Nesse sentido, um dos desafios foi definir os procedimentos para mobilizar, na prática, as teorias dos diversos autores e, concomitantemente, realizar as observações, a coleta e a análise de informações relacionadas aos objetivos propostos, entendendo que “as categorias que servem de base para a construção da realidade social [...] são resultado de lutas. Podem assumir diversas formas” (LENOIR, 1998, p. 105).

O desenvolvimento da tese contou com três recursos metodológicos principais: pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e análise de dados secundários. A pesquisa documental foi realizada mediante um conjunto de textos, discursos, notas técnicas e relatórios de pesquisa elaborados pelo governo federal, estudiosos da temática do rural e da agroecologia, organizações não-governamentais (ONGs). Somam-se a esses documentos as transcrições dos áudios e relatórios das três primeiras reuniões da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), que tiveram a pauta voltada a debates em torno da elaboração do primeiro PLANAPO. Ademais, foram consideradas as publicações oficiais do governo, como leis, decretos, portarias, normativas e materiais de divulgação das políticas.

Esse conjunto de documentos permitiu resgatar os atores envolvidos, suas demandas e interesses postos; as ideias; as arenas e os fóruns que as construíram; o referencial da política pública institucionalizado e as mudanças nesse referencial ao longo da elaboração da política. Também foi possível fazer a reconstrução do processo, com os principais desafios, limites e avanços ao longo da elaboração da PNAPO e do PLANAPO. Embora muitas propostas e idéias não tenham sido institucionalizadas, elas pautaram o debate e auxiliaram na construção do referencial.

Neste sentido, a pesquisa documental auxiliou na realização das entrevistas. Essas, por sua vez, foram fundamentais para realizar triagem e hierarquização da massa de informações obtida, como também auxiliaram na análise da consistência das informações e sua validade. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com representantes da sociedade civil: dos movimentos sociais e entidades do campo agroecológico e com gestores governamentais envolvidos no processo de elaboração da PNAPO e do PLANAPO. As entrevistas seguiram

um roteiro pré-definido, buscando identificar os atores envolvidos nas respectivas políticas públicas, as ideias construídas por eles, o processo de seleção e de negociação, os avanços conquistados, os desafios persistentes e os principais méritos da política.

Considerando o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, uma primeira seleção de entrevistados foi feita a partir dos cargos-chave e funções que os envolvidos no processo de discussão da PNAPO ocupavam. Nesse sentido, considera-se relevante, por exemplo, a entrevista com Gilberto Carvalho, que, à época da formulação da PNAPO, era o ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República. Além do critério mencionado, outro adotado foi o da participação em momentos relacionados a decisões da agenda governamental e da formulação da PNAPO como representante de uma entidade, movimento social ou órgão público. No total, foram treze entrevistas: seis com representantes governamentais e sete da sociedade civil.

A quantidade de entrevistas levou em conta o “ponto de saturação”, ou seja, a realização de um determinado número de entrevistas até o momento em que a inclusão de outras não adicionasse novas informações e a indicação de novas pessoas a entrevistar pelos próprios entrevistados. O Anexo 01, ao final deste trabalho, apresenta a lista dos entrevistados.

Há que se ponderar que, mesmo diante de todo um esforço de resgate de informações, por meio dos documentos, normativas e entrevistas, existem limites inerentes à pesquisa. Certamente os resultados encontrados não refletem a integralidade do processo político da agroecologia na agenda governamental e na formulação da PNAPO e do PLANAPO.

A tese foi organizada em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo, intitulado “Estado e análise de políticas públicas: marco analítico metodológico” tem como objetivo apresentar um marco conceitual, analítico e metodológico. A abordagem busca compreender como um determinado tema entra na agenda governamental e como as políticas públicas são formuladas e executadas.

O capítulo 2, intitulado “Sistema Agroalimentar, desenvolvimento rural e agroecologia”, tem como propósito situar as perspectivas de uma proposta de política pública voltada à agroecologia, tendo em vista o panorama e as principais características do sistema agroalimentar atual, bem como seus efeitos e consequências. Aborda como a construção de reflexões, propostas e práticas de um sistema baseado no desenvolvimento rural com base na agricultura familiar e camponesa e a agroecologia foram se constituindo no Brasil nas últimas décadas.

O capítulo 3 tem por título “Antecedentes históricos e aspectos fundantes da agroecologia na agenda política no Brasil na relação estado e sociedade civil”. Trata de como o enfoque agroecológico entrou na agenda de políticas públicas específicas e foi delineando diretrizes, programas e ações. Por meio da pesquisa realizada, seja nas referências bibliográficas, na pesquisa documental e nas entrevistas, identifica-se um conjunto de iniciativas que trouxeram esse aporte. Procura-se reunir e destacar a adoção do enfoque agroecológico em algumas políticas antes da PNAPO.

O capítulo 4 cujo título é o “Processo de construção e concertação da PNAPO e do PLANAPO” objetiva compreender como o tema da agroecologia passou a ser alvo de preocupação e decisão do governo, que alternativas foram tomadas e quais condições permitiram tornar a agroecologia proeminente na agenda governamental e tornar-se uma política pública. Finalizando a Tese, são apresentadas algumas considerações finais.

2. ESTADO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: MARCO ANALÍTICO METODOLÓGICO

A análise de políticas públicas passou a ser um campo de investigação social a partir de mudanças nos aspectos políticos, sociais e econômicos das transformações do Estado, iniciados na segunda metade do século vinte. Esses processos de transformação foram caracterizados como desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social nos países industrializados e como esforços desenvolvimentistas na periferia.

Ao analisar a relação entre economia e política social¹, Draibe (2012) afirma ser longa a tradição de se fazer análise integrada². Isso aconteceu no campo de várias teorias e correntes de pensamento, de Marx a Weber a Durkheim e Polany, até formulações mais sofisticadas como o keynesianismo. Porém, nas últimas décadas, o que predominou, segundo a autora, foi a dissociação entre economia e política social, com prejuízo das análises realizadas.

Na tentativa de estabelecer um quadro mais amplo de relação entre Estado e políticas públicas, integrando aquelas relacionadas ao desenvolvimento rural e aos sistemas agroalimentares, busca-se entender a dinâmica da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO).

Outra premissa deste trabalho corrobora as conclusões de Frey (2000, p. 202), ao concluir,

Que as peculiaridades socioeconômicas e as políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores institucionais e processuais específicos, mas é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento.

Por isso, a partir do olhar sobre as abordagens e os modelos de análises de políticas públicas, buscam-se chaves que auxiliem neste trabalho. A análise empírica, que será realizada, se baseará em algumas premissas dos modelos como método. Não se pretende aplicar e testar os modelos, mas buscar na reflexão dialogada de diferentes estudos o caminho para o desenvolvimento de uma análise da entrada na agenda governamental da agroecologia e da formulação da Política Nacional de Agroecologia e Produção orgânica.

Para tanto, considera-se apropriado lançar mão da abordagem de Estado Gramsciano, do neoinstitucionalismo e do ciclo da política pública, com o foco nos modelos de múltiplos fluxos e do equilíbrio pontuado. Espera-se que esse campo de análise auxilie na elaboração de questões, levantamento de problemas e na elaboração de análises em torno do objeto aqui em estudo para entender a atuação da sociedade civil e do governo no processo de formulação da PNAPO e do PLANAPO.

Assim, neste capítulo, iniciaremos esse percurso, explicitando a visão gramsciana de Estado, seguido do ciclo da política pública e o do neoinstitucionalismo, colocando em

¹ Celina Souza (2012) distingue pesquisa em política pública de uma política social, enfatizando as diferenças com relação ao foco. Os estudos em políticas públicas focalizam o processo, enquanto os estudos em políticas sociais se concentram nas consequências da política.

² “O enfoque integrado envolve um ineludível chamado à ‘perspectiva histórica de longo prazo’. Ao relacionar sistemas de política social e desenvolvimento econômico, imediatamente se impõem questões a respeito do crescimento econômico, de suas fases, de suas qualidades, de seus requerimentos e efeitos no emprego e no bem-estar das pessoas, seus êxitos passados, suas perspectivas futuras, etc” (DRAIBE, 2012, p. 32).

discussão as questões que permeiam as análises de políticas públicas e captando os elementos essenciais para orientar a construção dos capítulos posteriores.

2.1 - Perspectivas do Estado na Visão de Gramsci

São muitas as visões de Estado cujo referencial radica-se sobre uma matriz liberal. Foi o discurso liberal do Estado que possibilitou afirmar o direito à propriedade, o direito de ir e vir, os direitos à participação política e à proteção social, permitindo a manutenção do controle de todo o corpo social e a divulgação de padrões universais para a política, a economia e a sociedade, gerando tensões e contradições no âmbito de cada sociedade (BAPTISTA e MATTOS, 2011).

A matriz liberal, segundo Mendonça (2014), dentre outras implicações, percebe a sociedade como naturalmente fraca e impotente, submissa às “razões de Estado”. No entendimento da autora, o século XIX viu nascer, logo em seus primórdios, com Hegel, a crítica da concepção liberal de Estado. As discordâncias davam-se sobretudo com o caráter histórico do Estado atribuído pela visão liberal, bem como da ideia de um suposto “contrato social” que transfere ao governante todos os poderes dos indivíduos integrantes da sociedade. A ruptura com tal modelo se completará com a matriz marxiana.

A matriz marxiana traz como premissa uma visão histórica e classista da sociedade e dos indivíduos não os considerando como somatório de individualidades. Eles pertencem sempre a uma classe social, por sua posição em face dos meios de produção, não existindo, em tempo algum, individualidades soberanas em “estado de natureza”, quer ele seja concebido como Estado “de guerra” ou de qualquer outra forma. (MENDONÇA, 2014).

A origem do Estado, na matriz marxiana, reside na emergência da propriedade privada, ou seja, no momento em que um dado grupo apropriou-se, privadamente, daquilo que era de todos, subordinando os demais e transformando-os em força de trabalho. O Estado tem na sua origem a necessidade de determinados grupos de proprietários privados de assegurar e ocultar sua apropriação, mediante leis e demais medidas coercitivas, que pudessem garantir que os despossuídos não só permanecessem nessa condição, como também não se rebelassem contra (MENDONÇA, 2014).

Marx (2007) deixa em segundo plano os termos sociedade civil e sociedade política e introduz na obra “Contribuição à Crítica da Economia Política” (1859) outra tipologia: infraestrutura e superestrutura. A infraestrutura é o âmbito da produção e da organização dos homens junto a ela. A superestrutura corresponde ao domínio do Estado propriamente dito, com suas agências ou aparatos de repressão e coerção, além da ideologia e suas formas de representação. Assim, “o Estado nada teria de ‘natural’ sendo socialmente explicável, dentro de uma perspectiva estritamente histórica” (MENDONÇA, 2014, p.31).

Ainda segundo Mendonça (2014), a concepção do Estado como “comitê” das classes dominantes (proprietários de todo tipo) gerou, no interior do marxismo, várias correntes que o consideram de forma mecanicista ou economicista. Assim, gestava-se uma visão do Estado OBJETO no qual sua existência estava em garantir e fazer valer os interesses das classes dominantes, por meio tanto da violência quanto pelo “engodo” ideológico.

As grandes transformações sociais e políticas, ocorridas em pleno século XX, permitiram que, dos domínios do próprio marxismo, surgissem outras análises sobre o Estado, notadamente aquelas produzidas pelo pensador italiano Antonio Gramsci, que não seguiram o corolário determinístico.

Gramsci integra sociedade civil e sociedade política numa só totalidade, em constante interação, no âmbito do que ele considerava as superestruturas, a partir do que presenciou e vivenciou das peculiaridades nas mudanças no capitalismo do século XIX. Assim sendo, recriou o conceito de Estado redefinindo-o por Estado ampliado. Existem três níveis de percepção da sociedade e do Estado: 1- A infraestrutura, que, tal como para Marx, consiste no espaço das relações de produção e de trabalho, na economia, simplificada falando; 2- A sociedade civil - conjunto dos indivíduos organizados nos chamados aparelhos privados de hegemonia, cerne da ação/pressão política consciente e dirigida a obter certos objetivos e, finalmente; 3- A sociedade política, ou Estado em seu sentido restrito, identificado ao que mais comumente se designa como Estado, isto é, o conjunto de aparelhos e agências do poder público, propriamente ditos. O peculiar na visão de Estado ampliado de Gramsci é que ele, enquanto relação social, engloba tanto a sociedade civil quanto a sociedade política, numa interação permanente (COUTINHO, 1999; MENDONÇA, 2014).

Diversamente do marxismo mecanicista, segundo Mendonça (2014), Gramsci apresenta que o Estado, além de não poder ser visto como Objeto, não pode ser percebido nem como pura coerção ou violência, nem como puro “engodo” ideológico, ambos em prol da manutenção das classes proprietárias. O Estado, integrado pela sociedade civil e pela sociedade política, tem outra dimensão, para além da força, que é tão ou mais importante do que ela para sua estruturação e preservação. Tal dimensão seria a cultura. Para Gramsci, a cultura é o conjunto das visões de mundo (valores, crenças e auto-percepções de seu lugar na sociedade), desenvolvidas por cada grupo social ou fração de classe. No mundo contemporâneo, nem sempre certos grupos conseguem desenvolver sua própria visão de mundo. Por falta de organização em aparelhos da sociedade civil, adota, como sua, a visão de outros, quase sempre de grupos dominantes. Esse é o princípio do que Gramsci chama de hegemonia, ou seja, quando a visão de mundo (cultura) de um dado grupo se impõe sobre o conjunto dos demais. Para tanto, é fundamental o papel do Estado em seu sentido restrito (MENDONÇA, 2014).

Dessa forma, a peculiaridade do Estado contemporâneo é que ele guarda um espaço de consenso e não só de violência. Para Gramsci, o consenso, ou consentimento, é obtido por meio dos aparelhos privados de hegemonia, bem como pela ação do Estado que busca promover e generalizar a visão da fração de classe hegemônica (GRAMSCI, 2001). Logo, nesta abordagem, a política e o Estado são inseparáveis da cultura. A transformação social do Estado nas sociedades ocidentais é obtida a partir da multiplicação dos aparelhos da sociedade civil. Ou seja, das visões de mundo organizadas que disputam entre si, todo o tempo, a imposição de uma cultura contra-hegemônica, que visa tornar-se hegemônica. Mas para tanto, segundo Mendonça (2014), é indispensável que o grupo organizado, neste ou naquele aparelho privado de hegemonia, pressione para inserir alguns de seus representantes ou projetos junto à sociedade política.

Vê-se, pois, que a idéia do Estado em Gramsci, além de altamente dinâmica e enriquecedora para a compreensão do papel do Estado na atualidade, é coerente com o jogo de contradições que atravessa sociedade civil e sociedade política (e que muitos autores de corte liberal reduzem a uma mera “luta inter-burocrática”) (MENDONÇA, 2014, p.38).

Ademais, a dimensão ideológica ou cultural pode contribuir na análise e na compreensão das formas de obtenção do consenso sobre um determinado projeto de sociedade e sua implementação política. As estratégias dos diferentes grupos sociais da sociedade civil e das instituições estatais são aspectos fundamentais no direcionamento das políticas definidas pelas instituições do Estado, sem eliminar, entretanto, seu papel coercitivo. Essa é uma

afirmação teórico metodológica, cuja proposição é compreender a não homogeneidade dos projetos identificados mecanicamente com uma classe social, uma vez que permite identificar tensões de uma mesma classe na definição de um projeto de sociedade, com convergências entre classes distintas na construção desse projeto (FALLEIROS, CASTRO e FONTES, 2011).

Mendonça (2014) considera o Estado ampliado de Gramsci além de um conceito, uma ferramenta metodológica, pois contém em sua elaboração os passos de um itinerário de pesquisa destinado à análise da constituição e das transformações sofridas pelo Estado.

Por isso, considera-se apropriado lançar mão dessa abordagem para entender a atuação da sociedade civil e do governo no processo da PNAPO. Essa ferramenta metodológica auxiliou na elaboração de questões, no levantamento de problemas e na elaboração de análises em torno do objeto aqui em estudo.

Assim como se recorreu a esse campo teórico, nos próximos tópicos abordar-se-ão outras escolas de pensamento para colocar em discussão as questões que permeiam as análises de políticas públicas.

2.2 - Análises de Políticas Públicas

Há uma série de abordagens que buscam compreender como um determinado tema entra na agenda governamental e nos processos de formulação e execução de políticas públicas. Alguns analistas, em razão da complexidade dos padrões de interações sociais na formulação e na gestão de políticas públicas, têm procurado elaborar abordagens, modelos e referenciais analíticos capazes de capturar os elementos essenciais dos processos de decisão que levam à institucionalização de uma determinada política.

Celina Souza (2012, p. 69), no artigo intitulado "*Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas*", resume o conceito de políticas públicas como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações (variável dependente)”.

Em um outro trabalho, essa mesma autora, ao se referir às definições de políticas públicas, acredita que, em geral, essas definições guiam o foco para o governo como o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem. Ainda advoga que, apesar de optar por abordagens diferentes, essas definições de políticas públicas assumem uma perspectiva de olhar os indivíduos, as instituições, as interações, a ideologia e os interesses, embora existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2006).

A teoria neoinstitucionalista, por exemplo, compreende que não só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas mas também as regras formais e informais que regem as instituições.

Com uma perspectiva mais operacional, a política pública é vista como um conjunto de decisões públicas que visam às ações ou às omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou de vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006; RUA, 2009).

O modelo do “ciclo da política pública” traz uma proposta de análise a partir da ideia de fases do processo político na elaboração das políticas públicas. Por isso, fornece um quadro de referências para uma análise processual da política.

2.3 - O Modelo do Ciclo da Política Pública

As tradicionais divisões do ciclo da política pública apresentam várias propostas que se diferenciam apenas gradualmente.

A preocupação com a identificação de fases distintas na explicação do processo político surgiu no desenvolvimento do campo de análise de política pública, entre os séculos XIX e XX, num contexto de busca de racionalização do Estado. Os principais autores, na visão de Celina Souza (2012), fundadores da área de políticas públicas e que contribuíram com a construção de um referencial para a área e para a ideia do ciclo da política pública, foram Laswell, Herbert Simon e Charles Lindblom³.

Laswell introduziu a expressão ‘análise de política’ (*policy analysis*) como uma maneira de articular conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon criou o conceito de racionalidade limitada dos tomadores de decisão (*policy makers*), que permeou todos os estudos posteriores sobre o assunto. As decisões, para ele, são sempre limitadas por informação incompleta e tempo escasso para a tomada de decisão ou pelo autointeresse dos que decidem (SOUZA, 2012).

Já Lindblom, segundo Souza (2012), propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas. Ao questionar a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon, incorporou variáveis como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório.

Lindblom é um dos principais autores a conceituar ‘incrementalismo’. Considera que uma política pode ser incremental quando as decisões são tomadas gradualmente. Dessa forma, as políticas públicas precisariam acrescentar outros elementos à sua formulação e à sua análise, além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Assim, destacou que o processo político e de tomada de decisão é interativo e complexo, sem início ou fim (LINDBLOM, 2006).

As etapas comuns consideradas são: formulação, implementação e avaliação (SARAVIA, 2006; FREY, 2000; SOUZA, 2012; BAPTISTA E REZENDE, 2011, RUA, 2009). De forma mais específica, descritas abaixo e apresentadas na figura 1:

- a. **Agenda**, ou inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades do poder público.
- b. **Definição e análise do problema**: consiste na identificação e na delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos efetivos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades.
- c. **Formulação**: inclui a seleção e a especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos, marcos jurídico, administrativo e financeiro.
- d. **Implementação**: constituída pelo planejamento e pela organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se de preparar para pôr em prática a política com a elaboração dos planos, dos programas e dos projetos que irão permitir que a política seja executada.

³ Não houve pretensão de esgotar a temática, uma vez que há várias correntes e possibilidades nesse campo.

- e. **Execução:** conjuntos de ações destinados para atingir os objetivos estabelecidos pela política. É a realização da política na prática.
- f. **Acompanhamento ou monitoramento:** processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade cujo objetivo é fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções, a fim de assegurar que sejam alcançados os objetivos estabelecidos.
- g. **Avaliação:** mensuração e análise dos resultados e efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas com a implementação das propostas e dos programas de governo. Apresentação de sugestão de mudanças.

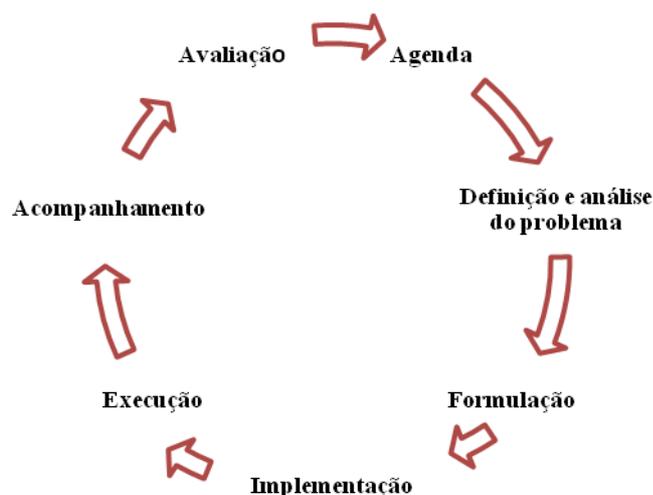


Figura 1 - Ciclo da política pública

Fonte: Elaboração da autora a partir de Saravia (2006), Frey (2000) e Souza (2012).

Frey (2000) considera que o processo nem sempre ocorre na sequência e em etapas conforme apresenta o modelo: essa é uma representação abstrata do processo político. A divisão é do ponto de vista teórico. Por isso, nem sempre todas as etapas constitutivas estão presentes e acontecem na prática de acordo com o modelo. O ciclo da política pode ser considerado como um instrumento analítico que pode desvendar vários pontos nos quais as decisões políticas ocorrem, ao invés da descrição de um processo para todas as políticas. Ainda de acordo com o autor, há outro limite do modelo, que é certa negligência com a análise de condições institucionais, uma vez que os estudos que subsidiaram a formulação teórica do ciclo foram realizados, em sua maioria, em países com sistemas políticos institucionalmente estáveis.

Para o interesse deste trabalho, deter-se-á nas três primeiras etapas do ciclo: a formação da agenda; a definição e a análise do problema e a formulação. Recorreu-se, com base em indicações de Capella (2012), Viana (1996) e Calmon e Marchesini (2007), a dois modelos de análise: o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Stream Model*), desenvolvido por John Kingdon, e o Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Frank Baumgartner e Brian Jones. Calmon e Marchesini (2007), ao analisarem os estudos sobre formação da agenda das políticas públicas no Brasil, constataram que os trabalhos no país sobre agenda optaram, em sua maioria, pelo modelo dos múltiplos fluxos de John W. Kingdon. Verificaram ainda ser essa a estratégia metodológica prioritariamente utilizada nas pesquisas. Segundo Capella (2012), os dois modelos de análises escolhidos nesta pesquisa destacam-se como importantes ferramentas na análise de processos de formulação de políticas

e de mudanças na agenda governamental. Eles enfatizam principalmente a definição de agenda e procuram entender por que algumas questões entram na agenda política enquanto outras não.

2.3.1- O modelo de múltiplos fluxos (*Multiple Streams Model*)

O modelo de múltiplos fluxos foi elaborado por John Kingdon e abordado em seu livro *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984). O objetivo de Kingdon foi explicar como e por que alguns problemas tornam-se importantes e são incluídos na agenda governamental, elaborando questões como: o que faz chegar o momento de se considerar uma ideia? Ou, o que faz com que, em determinado momento, as pessoas inseridas no governo e ao redor dele, dediquem-se a um determinado tema e a outros não?

Em busca de respostas às suas questões, Kingdon estabeleceu como foco de análise o estudo de duas áreas da política governamental: saúde e transportes. Essas áreas possibilitavam-lhe reunir elementos diversos sobre a natureza e a dinâmica do processo político, por serem áreas com ampla atuação e dinâmicas distintas entre si (KINGDON, 1995).

Kingdon (1995) organizou uma proposta de modelo, combinando elementos do ciclo da política pública e, em especial, a fase de definição da agenda. Dedicou-se às etapas do estabelecimento da agenda e das especificações das alternativas, a partir das quais as escolhas são feitas, propondo um modelo probabilístico, denominado “Múltiplas Correntes” (*Multiple Streams*). Neste modelo, três dinâmicas de processos interdependentes possibilitam a inserção de um tema na agenda governamental: (a) a dos problemas (*problems streams*), que consiste na definição de uma questão central a resolver; (b) o processo político em si (*political stream*); e (c) as alternativas de política (*policy stream*), que são as políticas, os programas e as ações propostas nos debates sobre o tema. Em busca de resposta às questões sobre o estabelecimento da agenda e das alternativas, Kingdon considerou que, na dinâmica dos múltiplos fluxos, os participantes influenciam as agendas e as alternativas nas três etapas: problemas, políticas e alternativas de política.

Kingdon (1995) concebeu a agenda como a lista de temas ou problemas sobre os quais as autoridades do governo e pessoas associadas ao governo concentram sua atenção num determinado momento. O autor distingue dois processos pré-decisórios no ciclo de vida das políticas públicas: o estabelecimento da agenda e a especificação de alternativas. O processo de estabelecimento de agenda governamental inclui os problemas que obtêm a atenção do governo, mas ainda não se apresentam na mesa de decisão. Já o processo de especificações de alternativas limita a quantidade de alternativas possíveis a um grupo menor, a partir do qual serão realizados os processos decisórios.

O primeiro fluxo, o de problemas (*problems stream*), corresponde ao momento em que um tema é reconhecido como um problema a ser resolvido. Remete às condições sociais e à forma como cada condição desperta a necessidade de ação. Problemas podem ser percebidos a partir de indicadores, eventos, crises e símbolos ou no retorno de ações governamentais de atividades implementadas. Um problema, quando identificado por dados quantitativos, por crises ou pelo retorno de ações governamentais, assume grande importância no debate de formulação de políticas. No entanto, só a identificação dos problemas não é capaz de isoladamente influenciar a tomada de decisão, exigindo uma articulação com os demais fluxos.

Capella (2012) destaca que essencial para compreender o modelo é compreender que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação. Às vezes, determinadas questões podem destacar-se entre os formuladores de políticas, transformando-se em

problemas, mas posteriormente alcançar a agenda governamental. Portanto, conclui a autora, pelo ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental, pois a forma como ele é definido pode determinar um lugar de destaque em uma agenda.

Nem todos os temas que manifestam preocupações da sociedade e dos governantes constituem-se um problema a ser resolvido. Uma questão passa a fazer parte da agenda governamental e transforma-se decididamente num problema a ser resolvido quando os formuladores de políticas (*policy makers*) têm sua atenção voltada para ela. Quanto mais articuladas estiverem essas dimensões, maior será a probabilidade de um determinado tema ser incorporado à agenda governamental (SOUZA, 2012).

No segundo fluxo, do processo político em si, tem-se um conjunto de alternativas e soluções disponíveis para os problemas que passam por um processo competitivo de seleção para ser considerada ou não no processo decisório das políticas. Nessa fase, há a comunidade formada por especialistas, entre acadêmicos, assessores parlamentares e servidores públicos responsáveis pela criação de alternativas ou soluções para determinado problema. Essa comunidade não é homogênea nem composta por pessoas com as mesmas ideias sobre o tema.

Kingdon (1995) destaca atores governamentais e não-governamentais como participantes do processo decisório. Os dois grupos são subdivididos em atores visíveis e invisíveis. Os atores visíveis são aqueles que atuam diretamente na formação da agenda, tais como o Presidente, os parlamentares, os partidos, a mídia. Todos eles têm poder suficiente para estabelecer agendas governamentais. Os atores invisíveis são aqueles que operam de forma indireta no processo político. Inclui os acadêmicos, os funcionários do Executivo e do Congresso. Esses atores atuam mais na produção de indicadores e nas alternativas de políticas. A ideia central é de que alguns atores são influentes na formulação da agenda governamental propriamente dita, e outros exercem maior influência na definição de alternativas de políticas.

Na interpretação de Baptista e Rezende (2011), a formulação de políticas públicas está longe de representar um processo racional em que os formuladores listam os problemas a serem enfrentados para que sejam elaboradas propostas ideais de solução. As definições envolvem uma convergência de fluxos e atuação de atores com recursos específicos de poder, além de momentos oportunos para sua proposição.

As ideias têm um papel importante no modelo de Kingdon. Elas são frequentemente mais importantes na escolha de uma alternativa do que a influência de grupos de pressão. Capella (2012) supõe que a centralidade das ideias, das interpretações e da argumentação no processo de formulação das políticas constitui um desafio à análise tradicional sobre a formulação de políticas públicas. Acredita que esse tipo de abordagem colabora na compreensão da dimensão simbólica do processo.

O terceiro fluxo é o da dimensão da política (*politics stream*). Diferentemente do fluxo de alternativas, em que se supõe que o consenso seja construído com base na persuasão e na difusão das ideias, no fluxo político, as coalizões são construídas por meio de barganha e negociação política.

No fluxo político, a aceitação de uma proposta e sua inclusão na agenda governamental depende primeiro do “clima” ou “humor nacional” (*national mood*) para debater tal questão. Além disso, existem outros dois fatores que produzem mudanças na agenda: as forças políticas e as mudanças no governo. Um “humor nacional” favorável cria incentivos para que a promoção de algumas questões chegue a fazer parte da agenda. Já o segundo elemento são as forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão (KINGDON, 1995). Os grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do Legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, o processo de eleições,

dentre outros, determinam o clima político para a mudança na agenda governamental. Tais fatores podem favorecer ou restringir mudanças.

Em determinadas circunstâncias, os três fluxos - problemas, soluções e dinâmica política – são reunidos, gerando uma oportunidade de mudança na agenda. Nesse momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda.

Dessa forma, segundo Kingdon (1995), uma política entra na agenda governamental e passa a compor a agenda decisional no momento da interseção dos três fluxos (*coupling*), que ocorre em circunstâncias específicas, denominadas por ele de janelas de oportunidades políticas (*policy windows*). As janelas são abertas em determinados momentos, provocadas por meio de três mecanismos: indicadores, eventos-chave e *feedback* das ações governamentais. A “janela de políticas” configura-se como um “atalho” para inserção dos problemas na agenda. Uma janela de oportunidade apresenta um conjunto de condições favoráveis às alterações nas agendas governamental e de decisão e à entrada de novos temas nas agendas.



Figura 2 Os três fluxos do processo decisório - modelo de Kingdon

Fonte: Adaptação da autora a partir Kingdon (1995).

Kingdon, ao construir essa ideia e esses conceitos, traz uma contribuição metodológica para o campo da análise de políticas que auxilia na compreensão dos elementos presentes no processo de desenvolvimento de uma política pública. Oferece também recursos para colaborar na compreensão da exclusão de assuntos da agenda governamental por conta, dentre outros fatores: da base de apoio insuficiente para manutenção do assunto na agenda; das políticas mal formuladas; da política governamental elaborada deliberadamente para o enfraquecimento e extinção daquele problema; e da alteração da natureza do problema (BAPTISTA e REZENDE, 2011).

Uma análise crítica do modelo de Kingdon, realizada por Capella (2012), aponta que as principais críticas consistem na total independência dos fluxos proposta por Kingdon em

seu modelo. No entanto, os fluxos são interdependentes, pois têm uma vida própria em que mudanças em um dos fluxos podem acarretar ou mesmo reforçar mudanças em outro fluxo. Isso faz com que a janela de oportunidades para o *coupling* não seja tão eventual. Outro elemento da crítica é que a política nem sempre é feita em nível sistêmico; as políticas nem sempre são desenvolvidas pela comunidade política e soluções não são desenvolvidas sempre de forma independente dos problemas. Outra ausência sentida no modelo é com relação ao papel das instituições.

Tendo em vista as críticas ao modelo de Kingdon, considerou-se importante trazer para este estudo o modelo do Equilíbrio Pontuado, bem como a teoria neoinstitucionalista e gramsciana.

2.3.2- Modelo do equilíbrio interrompido ou pontuado (*Punctuated Equilibrium*)

O modelo do Equilíbrio Interrompido ou Pontuado foi elaborado por Frank Baumgartner e Bryan Jones em 1993, com base em noções de biologia e computação. O foco desses autores é a forma como os formuladores de políticas dirigem suas atenções a determinados temas e assuntos, que entram na agenda e exigem solução em termos de política pública, enquanto outros são excluídos. Buscam explicar a estabilidade e, sobretudo, a mudança em processos de políticas públicas (TRUE, JONES e BAUMGARTNER, 2007).

A partir das contribuições da biologia, a política pública caracteriza-se por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Da contribuição da computação e dos trabalhos de Simon, vem a noção de que os seres humanos têm capacidade limitada de processar informações. O modelo se remete ao incrementalismo de Lindblom⁴, no qual a política desenvolve-se de maneira estável, incremental, com as decisões sendo tomadas pouco a pouco, sem grandes mudanças, até o momento em que a estabilidade é interrompida por momentos de crise. Ou seja, existem momentos em que o “equilíbrio” que tradicionalmente caracteriza determinada área de política pública é “pontuado” ou “interrompido” por uma mudança brusca. Nesses momentos, diretrizes consagradas são descartadas, ou modificadas, e a política pública passa a operar de acordo com padrões diferentes daqueles que até então predominaram. Novos problemas passam a ser considerados, novas questões vem à tona, ocasionando o surgimento de novas percepções em relação a como deve ser construída a política. Essas mudanças na política pública, ou “pontuações” no equilíbrio de um sistema, são, em grande medida, o resultado das interações entre percepções e entendimentos que mudam com o tempo e de acordo com a ação dos atores envolvidos nos processos políticos. Tais visões, percepções e entendimentos são definidos e sintetizados no conceito de “imagem da política pública” (*policy image*) (TRUE, JONES e BAUMGARTNER, 2007).

Capella (2012) explica que as *policy images* são desenvolvidas com base em informações empíricas e apelos emotivos (*tone*). As *policy images* são entendidas como as ideias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, contribuindo para a disseminação das questões. As mudanças rápidas no campo das imagens em relação aos seus “apelos emotivos” podem influenciar a mobilização em volta de uma ideia. Uma mesma questão pode ter diferentes imagens políticas. Os formuladores de políticas

4 Os desenvolvedores do incrementalismo, Lindblom, Caiden e Wildavsky, argumentam que as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substanciais. É desse modelo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotarem novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas em curso. Porém, essa visão perdeu parte do seu poder explicativo com as reformas ocorridas em vários países por força dos ajustes fiscais. (SOUZA, 2012).

empenham-se na construção de imagens calculando os ganhos e os custos de um determinado entendimento, mas eles não têm controle sobre os impactos dessas imagens no sistema político tampouco sobre quais as possíveis soluções apresentadas. Quando a imagem da política é positiva, ou seja, os atores vislumbram ganhos com essa política em relação à situação anterior, tem-se um retorno positivo; se os ganhos não suplantam as perdas, tem-se um retorno negativo. Daí emergem entendimentos negativos ou positivos em relação a uma política pública, que acabam por ter impacto na opinião pública e conquistar a atenção dos tomadores de decisão.

Já as *policy venues* ou arenas políticas⁵ são as instituições ou grupos com autoridade para tomarem decisões sobre uma questão. As arenas políticas são locais institucionais em que as decisões oficiais sobre uma determinada questão são tomadas.

O conceito de “subsistema de política pública” é central para a compreensão das dinâmicas de construção de políticas públicas na abordagem do Equilíbrio Pontuado. Os governos delegam autoridade para os agentes governamentais, em subsistemas políticos. Souza (2012) afirma que os subsistemas permitem ao sistema político produzir debates de forma paralela, uma vez que várias questões ou soluções possíveis são discutidas ao mesmo tempo. A partir das discussões, uma ou duas soluções são percebidas como viáveis, seja por obterem maior consenso, seja porque o ambiente político e a conjuntura socioeconômica tornam essa solução possível. Nesse caso, essas possíveis alternativas atingem um monopólio de políticas, ultrapassam o subsistema, atingem o macrossistema político (líderes governamentais) e entram na agenda decisional. Quando um subsistema é dominado por um único interesse, é caracterizado nesse modelo como monopólio de políticas.

Capella (2012) aponta e analisa as duas características fundamentais que constituem os monopólios no modelo: a estrutura institucional que permite ou restringe o acesso ao processo decisório; e uma ideia fortemente associada com a instituição e com os valores políticos da comunidade. A forma como uma questão foi definida é a chave para entender os períodos de estabilidade ou mudança, considerando que essa definição desenvolve-se dentro de um contexto institucional que pode favorecer determinadas visões políticas em detrimento de outras. A tomada de decisão geralmente não ocorre no âmbito do subsistema, e sim em ambientes “externos” onde predominam não os especialistas, mas os tomadores de decisão oriundos do jogo político.

O modelo de equilíbrio pontuado oferece uma explicação tanto para a estabilidade como para a mudança no sistema político, que enfatiza, ao mesmo tempo, o processo de *agenda-setting* e a dinâmica institucional na qual as ideias são geradas e difundidas (CAPELLA, 2012).

2.4- O Neoinstitucionalismo na Análise de Políticas Públicas

Podem-se distinguir no neoinstitucionalismo três escolas de pensamento: neoinstitucionalismo da escolha racional, neoinstitucionalismo histórico e o neoinstitucionalismo sociológico. Esses métodos desenvolveram-se como reação contra as perspectivas behavioristas, influentes nos anos 1950 e 1960 e buscam elucidar o papel das instituições na determinação de resultados sociais e políticos, com algumas diferenças (HALL e TAYLOR, 2003; SOUZA, 2012).

⁵ A tipologia da política pública foi desenvolvida por Theodor Lowi, que classifica as políticas em quatro tipos: arenas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas.

O ponto de partida do neoinstitucionalismo é o foco no comportamento observável. As três correntes desse pensamento acreditam que um comportamento não seja suficiente para explicar “todos os fenômenos do governo”, uma vez que ocorre no contexto de instituições e só nele pode ser compreendido. Assim, compreende não só os indivíduos ou grupos que têm força relevante para influenciar as políticas públicas mas também as regras formais e informais que regem as instituições. Conforme Immergut (2006), todos os ramos do neoinstitucionalismo concordam que decisões políticas não podem ser baseadas na agregação de preferências individuais. As preferências e as decisões são produtos de instituições já que as regras e os procedimentos institucionais as distorcem de diversas maneiras (IMMERGUT, 2006).

Neste sentido, aponta Souza (2012), essa teoria é importante, porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Além do papel das instituições (regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores), os interesses, as ideias e a história exercem influência no cálculo estratégico dos decisores.

Porém, qual a referência que os neoinstitucionalistas tomam para julgar em que medida certas instituições distorcem comportamentos e decisões políticas e decidem sobre os passos que devem ser dados para corrigir certas distorções? Immergut (2006) acredita que nessa questão reside a dificuldade dessa escola. Eles rejeitam tanto as abordagens behavioristas quanto as deterministas sociais (nomenclatura adotada pela autora). As abordagens behavioristas supõem que as preferências são dados subjetivos. Por isso, aceitam como justo, por definição, em condições mínimas atendidas, um equilíbrio de interesses. Já as abordagens deterministas sociais adotam padrões de justiça baseados em interesses objetivos, tais como os que derivam de classe, gênero ou posição social. “Em vez disso, eles tentam obter a “quadratura do círculo” entre padrões *a priori* e *a posteriori*, recomendando procedimentos formais que podem ser usados para definir a justiça substantiva”. (IMMERGUT, 2006, p. 163).

Desta forma, os institucionalistas não oferecem um padrão objetivo para avaliação da política. Os princípios teóricos centrais dessa abordagem têm como consequência a imprecisão desse conceito. De um lado, baseando-se em padrões procedimentais, mantêm-se na tradição liberal, mas de outro, ao trazer as questões de representação de interesses e a utilização da eficiência ou outros padrões de base processual, diferenciam-se dela. (IMMERGUT, 2006).

Em relação às três escolas, começa-se com o neoinstitucionalismo da escolha racional, que surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos, ao buscarem uma resposta via instituições⁶.

Essa perspectiva pode ser definida como a análise de escolhas e ação estratégicas feitas por atores racionais em condições de interdependência, utilizando ferramenta como a teoria dos jogos. Apesar do papel decisivo conferido às regras institucionais, esse ramo do neoinstitucionalismo não enfatiza a justiça ou a injustiça relacionadas às diferentes regras institucionais. A análise do poder político tende a limitar-se ao poder institucional (IMMERGUT, 2006).

A segunda escola, o neoinstitucionalismo sociológico, surgiu no quadro da teoria das

⁶ “Ele inspirou-se, em larga medida, na observação de um paradoxo significativo. Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. No entanto, as decisões do Congresso são de notável estabilidade. No final dos anos 70, os teóricos da teoria da escolha racional começaram a se interrogar como essa anomalia poderia ser explicada” (HALL E TALLOR, 2003, p. 202).

organizações no fim dos anos 1970. Surgiu no momento em que alguns sociólogos contestaram “a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (de tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 207).

Essa escola tem como um dos pressupostos que o comportamento resulta dos diversos mecanismos que os indivíduos adotam para enfrentar e superar seus limites cognitivos. Assim, não expressa preferências. Fatores limitantes como tempo e informações não são suficientes, ou bastantes para permitir que os indivíduos calculem as suas preferências com base na ponderação de todas as alternativas e suas consequências. Ressaltam não só as regras ou procedimentos formais, mas destacam a importância de códigos simbólicos, da cultura, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana. Destaca-se, portanto, o aprendizado organizacional e os limites cognitivos da racionalidade e as formas em que as regras e os procedimentos organizacionais coordenam a ação de indivíduos independentes (IMMERGUT, 2006; HALL e TAYLOR, 2003).

O neoinstitucionalismo sociológico distingue-se, acreditam Hall e Taylor (2003), por tratar do problema da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais. Em oposição ao neoinstitucionalismo da escolha racional, que explica o desenvolvimento de uma instituição referindo-se à eficácia com que ela serve às finalidades materiais daqueles que a aceitam, os institucionalistas sociológicos sustentam que as organizações adotam com frequência uma nova prática e formas institucionais particulares porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo.

Por fim, o neoinstitucionalismo histórico baseia-se particularmente no trabalho de Max Weber, concentrando-se de forma mais direta nos temas relativos a poder e interesses. Desta forma, a representação de interesses é moldada por atores coletivos e instituições que carregam traços de suas próprias histórias (IMMERGUT, 2006).

De acordo com Hall e Taylor (2003), os teóricos dessa corrente tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais. Enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas. Ou seja, buscam combinar explicações da contribuição das instituições para determinar situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as idéias, a esses mesmos processos.

Para Immergut (2006, p.184), na abordagem histórica do neoinstitucionalismo, as instituições não determinam o comportamento. Elas oferecem o contexto para a ação que vai ajudar os analistas a entenderem por que os atores fazem determinadas escolhas.

Os autores aqui referenciados, Immergut (2006), Hall e Taylor (2003), são partidários de intercambiar as contribuições das três escolas, pois acreditam que cada uma delas revele aspectos importantes do comportamento humano e do impacto que as instituições podem ter sobre eles.

Com esse olhar sobre as abordagens e os modelos aqui trabalhados, buscam-se chaves que auxiliem neste trabalho. A análise empírica apresentada se baseia em algumas premissas desses modelos como método. Não se pretende aplicar e testar os modelos, mas buscar na reflexão dialogada de diferentes estudos, o caminho para o desenvolvimento de uma análise da entrada na agenda governamental da agroecologia e da formulação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

3. SISTEMA AGROALIMENTAR, DESENVOLVIMENTO RURAL E AGROECOLOGIA

As crises econômica e financeira de 2008, associadas à crise alimentar, elevaram o número de pessoas subnutridas no mundo a mais de um bilhão em 2009. Em 2010, na região da América Latina e Caribe 52,5 milhões de pessoas passavam fome, número correspondente a 9% da população total da região (FAO 2010; FAO 2011). Contraditoriamente, estima-se que a produção de alimentos, que tem crescido a um fator médio de 2% ao ano, enquanto a população mundial cresce ao fator de 1,14%, seja suficiente para alimentar 1,5 vezes a população mundial. A fome acontece ao mesmo tempo de um outro *recorde* histórico e absolutamente novo na história da humanidade: uma em cada seis pessoas no mundo sofre de sobrepeso. Somam-se a essas duas catástrofes a pobreza e a fome dos próprios agricultores, bem como a crise ambiental no mundo, com a devastação dos recursos naturais e fundamentais como a água, o solo e a biodiversidade (PATEL, 2008; HOLT-GIMÉNEZ e PATEL, 2010).

Neste capítulo, enfatiza-se o apoio nas categorias de sistema agroalimentar, regime alimentar e questão alimentar, para a compreensão, entendimento e interpretação do porquê da fome e da insegurança alimentar concomitantemente a uma crescente produção e produtividade da terra, aliadas ao desenvolvimento tecnológico e científico na agricultura. Tal paradoxo continua sendo tema de vários debates e formulações teóricas, que serão aqui resgatadas, buscando compreender o projeto de desenvolvimento rural para o Brasil, relacionando-o à agricultura familiar e camponesa, bem como a perspectiva da agroecologia como uma possibilidade de busca de equidade, conservação dos recursos naturais, alimentação saudável e soberania alimentar.

3.1- Regime Alimentar

O conceito de regime alimentar baseia-se na existência de relações de interdependência sistêmica e de uma crescente articulação, em âmbito nacional e internacional, entre as diversas atividades que abrangem a produção, a distribuição e o consumo dos alimentos (MALUF e REIS, 2013b).

Desenvolvido por Friedmann e McMichael (1989), o conceito de regime alimentar relaciona a produção e o consumo de alimentos às formas de acumulação nos diferentes períodos do capitalismo desde o final do século XIX. Investiga-se as relações sistêmicas entre as dietas alimentares e os fenômenos econômicos, sociais e políticos em nível global que afetam as relações entre os Estados nacionais e o sistema agroalimentar.

Esses autores identificaram três regimes alimentares, sendo que o primeiro corresponde ao período que vai de 1870 a 1914, quando os alimentos passaram a ser vendidos e comprados nos mercados. O segundo regime foi difundido após a II Guerra, no período denominado como “fordista”, com o patrocínio do Estado, para garantir o crescimento exponencial da produção de alimentos baratos e para alimentar os operários urbanos. Essa configuração foi a base do modelo intensivo de produção agrícola e abastecimento alimentar. O período atual é denominado pelos autores como terceiro regime alimentar que tem como característica principal, dentre outras, o domínio global das empresas transnacionais e do

capital financeiro, as quais conduzem a uma reconfiguração desigual do cenário agrário. (FRIEDMANN, 2000; FRIEDMANN e MCMICHAEL, 1989).

No contexto atual, os alimentos e o seu conceito foram transformados. As mudanças acontecem no formato do alimento fresco ao industrial, com os alimentos conservados em latas, vidros, a vácuo, esterilizado, congelado, dentre outras formas: produzido e processado mecanicamente, transformado, transportado e vendido a quem pode pagá-lo, como qualquer mercadoria, nos mercados atacadistas e varejistas, associado a conceitos dissociados completamente de sua qualidade como alimento, por meio de publicidades enganosas que criam necessidades não associadas às demandas alimentar e nutricional (AGUIRRE, 2004; TRICHES e SCHNEIDER, 2015).

3.2- Panorama e Características do Sistema Agroalimentar

A evolução do sistema agroalimentar está vinculada aos imperativos do crescimento e da acumulação do sistema econômico vigente. Pressupõe a existência de relações e articulações, em âmbito nacional e internacional, entre as diversas atividades que abrangem a produção, a distribuição e o consumo dos alimentos (MALUF e REIS, 2013b). As transformações do sistema agroalimentar, apesar das suas particularidades por sua dependência da natureza, seguem a mesma lógica de organização e acumulação do sistema capitalista em seu conjunto (DELGADO CABEZA, 2010).

Corroborando essa perspectiva, Schneider e Escher (2011, p. 200) apontam que, atualmente, “a liberalização, a privatização e a desregulamentação dos mercados financeiros, de trabalho, de terras e de alimentos têm tido um papel central nas novas formas – ditas ‘flexíveis’ – de acumulação de capital em escala global”. Porém, apesar da hegemonia desses valores, com consequências sociais desastrosas, há inúmeras manifestações de resistência e contestação, milhões de agricultores familiares e camponeses, mesmo sob constante pressão por sua desestruturação econômica, social e ambiental, vivem e se reproduzem socialmente e respondem por significativos volumes de produção, notadamente para o mercado interno, como no caso do Brasil (PEREZ-CASSARINO, 2012).

Schmitt (2011) aponta que o sistema agroalimentar deve ser percebido como um campo de relações contraditórias, no qual coexistem diferentes tendências. Esse é um pressuposto importante para a compreensão dos processos emergentes de localização e recontextualização da produção, do processamento e do consumo de alimentos.

Tendo em vista esses conceitos e pressupostos, serão abordados o panorama e as principais características do sistema agroalimentar atual, bem como os efeitos e as consequências, sobretudo para a segurança alimentar e nutricional (SAN), o direito humano à alimentação adequada (DHAA) e para os agricultores familiares e camponeses.

O sistema agroalimentar tem sido objeto de importantes estudos. Dentre eles, referencia-se aos trabalhos de Maluf, Schmitt e Grisa (2009); Delgado Cabeza (2010); Pilar (2013); Triches e Schneider (2015), Perez-Cassarino (2013), Ploeg (2008, 2009), Delgado (2010), Belik (2001); Guzmán Casado, Molina, Sevilla-Guzmán (2000), Holt-Giménez e Patel (2010)⁷. Essas investigações, com suas variações e distintas abordagens, apontam os limites e os impactos do atual sistema agroalimentar dominante, tais como a concentração econômica no âmbito da atividade agroalimentar e a pressão particularmente sobre a agricultura familiar e camponesa, comprometendo sua autonomia e condições para garantia de sua reprodução social.

⁷ Não se teve a pretensão de esgotar todos os autores e estudos sobre o assunto.

Com base nesses estudos, destacam-se as principais características do sistema agroalimentar hegemônico:

1- Produção agrícola de larga escala, com base em monoculturas especializadas, com elevado grau de mecanização, mercantilização, intensificação do uso dos recursos naturais e agroquímicos, distanciada dos ecossistemas locais;

2- Comando da acumulação de capital em todo o sistema agroalimentar sob a égide do capital financeiro, como uma nova forma de organização dos mercados rurais;

3- Controle corporativo exercido pelas grandes corporações transnacionais da produção ao consumo dos alimentos, em todas as etapas das cadeias agroalimentar, inclusive com influência sobre a governança alimentar acima dos Estados nacionais;

4- Capacidade reguladora desigual dos governos nacionais e blocos regionais sobre os fluxos comerciais e as condições de abastecimento alimentar, dentre outras;

5- Especulação no mercado de *commodities* agrícolas, que provoca o aumento dos preços e gera dificuldades ao acesso de milhões de pessoas que vivem no limite de seus orçamentos familiares.

6- Péssimas condições de acesso aos meios necessários à produção de alimentos para camponeses e agricultores familiares, com destaque para a terra, água e biodiversidade de uso agrícola e alimentar;

7- Processamento, preparo e consumo dos alimentos cada vez mais distante da agricultura.

A agricultura modernizou-se e industrializou-se, principalmente a partir de meados de 1960. A “Revolução Verde” - transformação na agricultura que intensificou um modo industrial no uso dos recursos naturais, com conseqüente acentuação do processo de degradação ecológica, cultural e de exploração social – incentivou os pequenos agricultores a adotarem os pacotes tecnológicos. Criou-se um aparato de pesquisa e assistência técnica para esse incentivo. O pacote incluía financiamento, sementes, adubos químicos e diferentes tipos de agrotóxicos para aumentar ao máximo a produção (GUZMÁN CASADO, MOLINA e SEVILLA-GUZMÁN, 2000).

O papel reservado à agricultura no período pós-Segunda Guerra Mundial foi o da produção barata de alimentos e matéria-prima, de reserva de mão de obra para a indústria e de geração de excedentes. O Brasil, especialmente nas décadas de 1960 a 1970, também seguiu essa esteira⁸. A produção barata de alimentos voltada principalmente à exportação e aos trabalhadores urbanos fez parte de uma estratégia comandada pelos Estados Unidos da América (EUA). De meados dos anos 1950 até os anos 1970, os EUA administraram o comércio mundial e determinaram os padrões de produção. Caracterizado como o segundo regime alimentar, essa regulação deu suporte ao que se tornou o modelo superintensivo de produção agrícola e abastecimento alimentar, desenvolvendo-se globalmente e conduzindo a uma reconfiguração desigual do cenário agrícola e agrário (FRIEDMANN, 2000).

No período desenvolvimentista pós-guerra, a dinâmica tecnológica e os mercados agrícolas foram incentivados pelo Estado com investimentos na pesquisa aplicada, na assistência técnica e extensão rural e no fornecimento seletivo de crédito subsidiado. “Os principais beneficiários”, além das indústrias – especialmente as estrangeiras –, foram os grandes agricultores “mais eficientes” e produtivos, excluindo os “ineficientes” – basicamente a chamada “pequena agricultura”, de “baixa renda” ou “de subsistência” (SCHNEIDER e ERCHER, 2011, p. 204).

⁸ Em 1964, aconteceu o Golpe Militar, dando origem a uma modernização fundada na aliança e na integração da burguesia nacional ao capital multinacional, consagrando um tipo de desenvolvimento industrial dependente, subordinado às modalidades de expansão e de organização do capitalismo internacional, que submetia os centros de acumulação locais à lógica de expansão ao centro hegemônico mundial (SANTOS, 2000).

A mercantilização, especialmente na matriz de insumos da agricultura, e a reestruturação do processo de produção seguiram lado a lado e tornaram-se o núcleo de um novo modo empresarial de produção agropecuária, constituído a partir do processo de modernização (PLOEG, 2009).

No Brasil, as transformações no sistema agroalimentar apresentaram características próprias, uma vez que o país constituiu-se em espaço importante da internacionalização do capital (MALUF, SCHMITT e GRISA, 2009). Delgado (1985) ressalta que, já a partir de 1979-80, iniciou-se uma mudança de estratégia do crescimento agrícola, com orientações ainda indefinidas, mas revelando sinais de uma nova onda de centralização do capital, sob a égide de novos protagonistas do setor financeiro:

A reunião desse conjunto de mudanças e inovações sintetizadas pelo desenvolvimento do sistema de crédito, consolidação do Complexo Agroindustrial, surgimento das formas específicas de conglomeração de capitais na agricultura e, finalmente, a transformação do mercado de terras num ramo especial do mercado financeiro [...] faz com que se perceba a emergência do capital financeiro, como uma nova forma de organização dos mercados rurais e de comando da acumulação de capital na agricultura (DELGADO, 1985. p. 112).

Essa forma de organização e comando do capital na agricultura, a partir dos anos 2000, colocou o Brasil entre os maiores produtores e exportadores agropecuários no mundo, sendo esse o principal segmento no comércio internacional atual do país (GUEDES e SILVA, 2014).

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, o modelo reproduziu as desigualdades distributivas na propriedade e na renda, 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 ERCHER, 2011).

Se, já na década de 1980, o capital financeiro aparecia como nova forma de organização dos mercados rurais e de comando da acumulação de capital na agricultura, nas décadas seguintes, a financeirização ou a generalização do movimento especulativo do capital passou a dominar todo o sistema agroalimentar (CARCANHOLO e NAKATANI, 1999).

Sob a égide do capital financeiro, o controle corporativo exercido pelas grandes corporações transnacionais avançou nos demais setores do sistema agroalimentar e aprofundou a concentração da produção ao consumo dos alimentos em poucas empresas transnacionais em escala global, inclusive com influência sobre a governança alimentar, acima dos Estados nacionais (PLOEG, 2008; DELGADO CABEZA 2010; HOLT-GIMÉNEZ e PATEL, 2010). Esse complexo, composto por corporações do setor de grãos, sementes, agroquímicos, processadores globais e cadeias de supermercados, foi construído, em sua maioria, com subsídios de recursos públicos para cooperação internacional e investigações agrícolas feitas com fundos públicos (HOLT-GIMÉNEZ e PATEL, 2010).

O papel do Estado como regulador das políticas de produção e abastecimento alimentar foi deslocado para as forças de mercado ou lógica privada. As grandes corporações passaram a ser o principal fator regulador da nova organização do sistema agroalimentar mundial, tendo como consequências: o comprometimento da capacidade de abastecimento dos países com a desestruturação dos sistemas de produção locais; a grande concentração de terras, tecnologia e poder sob o comando das empresas transnacionais; a monocultura de poucas espécies vegetais como soja, milho e algodão, baseadas no uso intensivo de insumos e de recursos naturais dentre outros. Portanto, “não é mera coincidência o fato de que se vive,

na atualidade, um contrassenso: as mais graves situações de fome e carência alimentar localizam-se em zonas rurais e junto às comunidades de agricultores familiares e camponeses” (PEREZ-CASSARINO, 2013, p. 199).

Nesse quadro, acentuam-se os interesses das grandes corporações transnacionais com a lógica de acumulação do capital financeiro em detrimento do interesse público. Os alimentos são postos num patamar de meras *commodities*, acentuando a instabilidade de preços e a desestruturação dos sistemas de produção e de abastecimento que estão à margem do sistema hegemônico.

Parte dessa conjuntura inclui, portanto, uma agricultura globalizada de alimentos e combustíveis, que possibilita bons desempenhos das companhias transnacionais, porém com consequências, impactos e tensões sobre os sistemas locais (HOLT-GIMÉNEZ e PATEL, 2010). Destacar-se-ão a seguir alguns arranjos e funcionamento do sistema agroalimentar.

No segmento de insumos, um número reduzido de subsidiárias de multinacionais lidera econômica e tecnologicamente o mercado e põem em dependência a agricultura familiar e camponesa. A configuração atual do setor ilustra várias operações de fusão e aquisição, tanto intrasetorial quanto intersetorial.

Em 2007, Monsanto, Dupont e Syngenta garantiram uma fatia de 47% do montante no mercado de sementes patenteadas que representava 82% das sementes comercializadas no mundo. As dez maiores empresas detinham 67% do mercado de sementes patenteadas. A Monsanto dominava 90% das sementes modificadas geneticamente; a Bayer, Syngenta e BASF, as três maiores companhias de agroquímicos, controlavam metade do mercado mundial do ramo. Considerando a fatia de mercado dominado por Dow AgroSciences, Monsanto e Dupont, chegava-se a 75% de vendas de agroquímicos no mundo. (DELGADO CABEZA, 2010).

Em 2012, as empresas Syngenta, Bayer, Dow AgroSciences, Dupont e Monsanto, líderes do setor de sementes cujo faturamento em 2009 foi de mais de US\$ 600 milhões cada, foram também líderes do mercado de agrotóxicos. Junto com a Basf (que, à época, não tinha participação importante no setor de sementes), lideraram as pesquisas em sementes, biotecnologia e agrotóxicos (AS-PTA, 2013).

No Brasil, podem-se exemplificar algumas aquisições e fusões, como o caso da Dow AgroSciences, que adquiriu a FT Biogenética e a Empresa Brasileira de Sementes. A Monsanto fez aquisição da Sementes Agrocere, FT Pesquisas e Sementes, Agroeste, Alellyx, CanaVialis e grupo Maeda. DuPont adquiriu 80% da Pioneer Hi-Bread International e 50% da Merck, formando a DuPont Merck Pharmaceutical (GONÇALVES, 2011).

Ao lado da dominação no mercado de sementes e insumos, encontra-se o aumento expressivo do consumo de agrotóxicos na agricultura, notadamente no Brasil. Carneiro et al. (2012)⁹ constataram que, de 2002 a 2012, o mercado mundial de agrotóxicos havia crescido 93%, enquanto, no mercado brasileiro, o crescimento foi de 190%. Em 2008, o Brasil havia ultrapassado os Estados Unidos e assumido o posto de maior mercado mundial de agrotóxicos.

Se nos segmentos de sementes e insumos, as grandes companhias transnacionais estão dominando e controlando, no mercado de vendas de alimentos e bebidas a situação também não é diferente. No setor de distribuição de alimentos, a maior empresa compradora e vendedora era a Wal-Mart (DELGADO CABEZA, 2010; ETC GROUP, 2008).

O Brasil faz parte dos países que receberam fortes investimentos externos no setor agroalimentar. Tal fato ocasionou um movimento de reestruturação da indústria de alimentos brasileira em todos os seus segmentos. Houve uma forte presença de grupos transnacionais

⁹ Trabalho realizado a partir dos dados da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e do Observatório da Indústria dos Agrotóxicos da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

que incorporaram grandes empresas nacionais, num movimento de centralização e concentração de capital. De olho no tamanho do mercado consumidor brasileiro, a investida das transnacionais de alimentos e bebidas deu-se com a capturação de unidades de produção e distribuição (BELIK, 2001).

Conforme Rocha (2015), o crescimento do investimento das grandes empresas estrangeiras a partir do final dos anos 1990, no setor de alimentos, alavancou o processo de concentração industrial no mercado doméstico, induzindo a uma onda de aquisições de empresas de menor porte por empresas nacionais com maior capacidade financeira. A partir dos anos 2000, o processo de aquisição das empresas menores acelerou o processo de oligopolização e reduziu o espaço de crescimento das empresas líderes em mercados regionais operando com marcas próprias, aumentando assim a homogeneização do mercado nacional de produtos alimentícios. Duas empresas lideraram esse processo: a JBS e a BR Foods¹⁰.

O segmento produtor de matérias-primas, especialmente o da agricultura familiar, ficou refém da grande empresa oligopólica que apontou e dominou os rumos do processo de reestruturação. O foco das atenções saiu da “produção rural” e passou a ser orientado e organizado com base na estrutura de demanda, com padrões relacionados com a concorrência e a competitividade definidos por atributos que não mais dizem respeito apenas a preço e a quantidade (MEDEIROS e WILKINSON, 2002, p.27).

No setor de distribuição, Belik (2001) observou o aumento da escala de operações, o que pressupõe aumento da concentração e centralização de capitais e uma crescente internacionalização dos grupos atuantes no Brasil. Destaca-se o fato de que o comércio de alimentos passa a receber uma atenção especial, saindo do horizonte paroquial de uma economia regulamentada para uma competição sem freios.

Outro ponto a ser destacado é o referente às consequências do funcionamento do sistema agroalimentar hegemônico no tocante ao próprio meio rural. Houve o aprofundamento da grande concentração de terras nas mãos de empresas transnacionais, sendo algumas empresas financeiras, que, na conjuntura atual, encontram vantagens comparativas nessas aquisições. Há uma tendência para o esvaziamento do campo e a expansão da monocultura concentrada em poucas espécies, como a soja, milho e cana-de-açúcar (SAUER e LEITE, 2012).

Em relação à terra¹¹, o Brasil tem sido alvo da especulação por partes de países e empresas estrangeiras e brasileiras. A compra de terras por países estrangeiros é liderada por China, Arábia Saudita, Kuwait, Qatar e Bahrein. No caso de investidores privados estrangeiros, a liderança é dos EUA.

Moreira (2012), de acordo com estudo do Deutsche Bank, aponta que os investimentos em terras agrícolas são atraentes porque oferecem boa perspectiva de lucros no longo prazo diante do previsto aumento da demanda por alimentos, o que provavelmente pode elevar os

¹⁰ “A criação da BR Foods representou mais uma etapa do processo de concentração industrial do setor de alimentos no Brasil. O processo, que já vem se desenrolando ao longo das últimas décadas, ganhou forma a partir de uma série de fusões e aquisições, como a da JBS e Bertin, e a que formou a BR Foods. Junto com o grupo Marfrig, o setor de alimentos no Brasil concentrou-se em três grandes empresas diversificadas, competindo entre si e com algumas grandes multinacionais que operam também no mercado brasileiro. Com o crescimento da JBS e com as fusões e aquisições ocorridas, o setor de alimentos processados no Brasil atravessou nas últimas décadas um processo significativo de reestruturação patrimonial, resultando em um forte acréscimo do tamanho das principais empresas nacionais e de seu grau de internacionalização” (ROCHA, 2015, p. 177).

¹¹ Para aprofundamento sobre o tema ver Sauer e Leite(2012).

preços das terras. A expectativa de retorno pode chegar, no caso do Brasil, a até 30%. Outra expectativa é simplesmente especular com o preço da terra¹².

De acordo com Freitas Jr. (2013), dez companhias¹³, no perfil de grandes empresas de capital aberto, controlam, por meio de aquisições e arrendamentos de terra, uma área agricultável superior a um milhão de hectares na região conhecida por “Matopiba” que envolve os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí. e Bahia.

Casos semelhantes relacionados à terra foram constatados por Delgado Cabeza (2010) no México e em outros países.

No Brasil, no final da década de 1990 e início de 2000, ocorreu a retomada da expansão da agricultura de exportação liderada pela soja. Em 2003, as produções de soja e milho passaram a representar 80% da produção de grãos no país, num contexto favorável de preços no mercado internacional, que levou a um crescimento do PIB agrícola de cerca de 4,6% a.a., em média, no período 2000/2003, quando o PIB total apresentou taxas de crescimento de 1,5% em média.

Em relação à comercialização da produção, o comércio mundial de grãos está nas mãos de praticamente três grandes corporações: Archer Daniels Midlan (ADM), Cargill e Bunge. Essas empresas controlam 90% do mercado mundial de grãos (ETC GROUP, 2008; DELGADO CABEZA, 2010).

Outra consequência das características do sistema agroalimentar atual, como bem destaca Assis (2003), é sobre o meio ambiente, pois esse sistema foi levado a cabo sobre a justificativa da necessidade de ganho de escala como única forma de aumentar a produção de alimentos e, assim, solucionar o problema da fome. Porém o que aconteceu foi o contrário

A partir do final da década de 1980, este processo se mostrou extremamente danoso, particularmente para os países subdesenvolvidos. Essa “industrialização” da agricultura determinou um aumento crescente de problemas de degradação ambiental, aliado a uma maior concentração da posse da terra e exclusão social, aumentando, opostamente ao desejado, em razão da má distribuição da abundância gerada, o número de famintos no mundo (ASSIS, 2003, p.11).

Neste quadro, o relatório do CONSEA (2010) constatou que no Brasil o ritmo de crescimento da produção agrícola, em grande medida destinada à exportação, é muito superior ao da produção de alimentos destinados ao consumo interno. No período de 1990-2008, por exemplo, segundo o relatório do CONSEA, a produção de cana-de-açúcar cresceu 146% e a de soja, 200%, enquanto o crescimento da produção de feijão foi de 55%; de arroz, 63%, e de trigo, 95%.

Outra característica do atual sistema é a especulação com os preços dos alimentos, causando grande volatilidade. A especulação no mercado de *commodities* agrícolas provoca o aumento dos preços e gera dificuldades ao acesso de milhões de pessoas que vivem no limite de seus orçamentos familiares.

¹² Em relação ao preço da terra, o preço médio de um hectare, puxado pelo aumento das cotações da dobradinha soja/milho no mercado internacional, mais que triplicou em dez anos no Brasil. Por exemplo, entre o primeiro bimestre de 2003 e o último bimestre de 2012, o preço médio da terra no Brasil aumentou 227%. Saltou de R\$ 2.280,00 para R\$ 7.470,00 por hectare. Um aumento de 12,6% ao ano, quase o dobro da inflação média anual no período, que foi de 6,4%. As maiores valorizações aconteceram nas terras do Nordeste e Norte, puxadas pela região do “Matopiba” englobando plantações de milho, soja e algodão de quatro estados: Maranhão, Piauí, Tocantins e Bahia (CHIARA, 2013).

¹³ Entre essas empresas estão SLC Agrícola, Vanguarda Agro e Brasilagro, que negociam ações na BM&FBovespa, além de Insolo (empresa controlada pela família Ioschpe), Agrinvest, Ceagro (holding controlada pelo grupo argentino Los Grobo), Tiba Agro, Agrifirma e XinguAgri (subsidiária da trading Multigrain).

Em relação à especulação com os preços dos alimentos, como constata Belluzzo (2012), nos últimos 30 anos, a desregulamentação e a liberalização financeira quebraram as barreiras impostas pelas reformas dos anos 1930, criaram os supermercados financeiros e promoveram a securitização dos créditos. Levados pelas reformas neoliberais, os governos abandonaram as políticas de estabilização de preços baseadas na formação e na operação de estoques reguladores (ainda que os países desenvolvidos tivessem mantido os subsídios a seus agricultores), e submeteram os mercados de *commodities* ao capricho e à “sanha” especulativa dos mercados futuros.

Esse assunto será novamente abordado no próximo tópico, onde se tratará dos fatores conjunturais e estruturais da crise no preço de alimentos, sobretudo em 2008.

Perez-Casarino (2013) destaca que, quando se menciona o sistema agroalimentar em crise, a referência é a capacidade de possibilitar a condição básica de garantia da alimentação como direito humano universal. O que não se constata é crise para os atores hegemônicos que atuam nessa dinâmica.

Outro aspecto do sistema agroalimentar é o relativo à alimentação. O que antes era considerado apenas um ato corriqueiro da esfera privada para satisfazer necessidades biológicas, passou a ser um problema social que atinge a saúde, mas também define padrões socioeconômicos e ambientais. Triches e Schneider (2015) observam que, ao mesmo tempo em que ocorre um consumo que caracteriza uma sociedade de massa, também ocorrem iniciativas de resistência e construção de outras possibilidades. Esse é o caso dos consumidores que buscam um alimento de qualidade, com origem identificada, com personalidade, com cultura e territorializado.

Assim como os consumidores, a luta e a resistência global de organizações de camponeses, pescadores e pastores com alianças de movimentos e organizações sociais por soberania alimentar no campo é enorme, travando embates por sistemas de alimentação controlados localmente e socialmente justos (ETC GROUP, 2008).

3.3- Questão Alimentar e Desenvolvimento

Falar sobre a questão alimentar e a relação com desenvolvimento remete ao problema da fome coletiva. Como já mencionado, a crise alimentar em 2008 e 2009 elevou o número de pessoas subnutridas no mundo a mais de um bilhão. Na América Latina e Caribe, 52,5 milhões de pessoas passavam fome em 2010 (FAO 2010; FAO 2011).

Quando se trata da questão alimentar, controvérsias em torno da falta de acesso ao alimento por parcelas significativas da população, demanda e volumes de produção têm dominado o debate em âmbito nacional e internacional (PEREZ-CASSARINO, 2012).

A relação da questão alimentar com os processos de desenvolvimento de uma nação acontece, de um lado, por conta da necessidade básica de que seres humanos sejam bem alimentados para sustentar sua atividade produtiva e seu convívio saudável em sociedade. Por outro lado, conforme afirma Maluf (2011), por motivos de ordem ética, econômica e política, a relação entre questão alimentar e desenvolvimento influi de forma decisiva no padrão de equidade social de uma sociedade. De acordo com essa premissa, a equidade de uma sociedade depende da equação formada por acesso aos alimentos em quantidade, regularidade, qualidade e práticas culturais adequadas.

Além disso, famílias ou grupos sociais podem acessar regularmente os alimentos e evitar a ocorrência da fome e da desnutrição. No entanto, não se encontram em condição de segurança alimentar e nutricional (SAN) caso o custo da alimentação não possibilite o alcance aos demais componentes de uma vida digna como educação, saúde, habitação e lazer.

Mesmo com a modernização e com o dito “progresso” realizado nos últimos cem anos que possibilitaram crescimento da produtividade agrícola, no desenvolvimento dos meios de transporte e comunicação e no desenvolvimento do comércio, a fome não desapareceu (FAO 2010; FAO 2011).

As razões para a persistência da fome e da insegurança alimentar são resultados de fatores socioeconômicos e culturais profundos. Um dos pioneiros a levantar no Brasil a relação entre fome e política foi Josué de Castro. Na sua obra “Geografia da Fome”, da década de 1940, ele analisa os efeitos do tipo de desenvolvimento econômico brasileiro e a questão alimentar. A fome, para ele, trata-se antes de tudo de uma questão política, atingindo, sobretudo, os desprovidos de riqueza: os pobres. Uma das questões foi até que ponto o progresso econômico¹⁴ favorecia ou não as condições de alimentação do povo.

Diz Josué de Castro nessa obra (s/d, p. 281).

[...] essa situação de desajustamento econômico e social foi consequência da inaptidão do Estado Político para servir de poder equilibrante entre os interesses privados e o interesse coletivo. Ou mesmo pior, entre os interesses nacionais e os dos monopólios estrangeiros interessados em nossa exploração do tipo colonial [...] orientada a princípio pelos colonizadores europeus e depois pelo capital estrangeiro expandiu-se no país uma agricultura extensiva de produtos exportáveis ao invés de uma agricultura intensiva de subsistência, capaz de matar a fome do nosso povo.

O interesse pelo estudo da desnutrição destacou-se nos anos 1970, década de uma grande crise alimentar relacionada a outras crises que atingiram a economia mundial.

A crise alimentar de 1972 conduziu à realização de uma grande Conferência Alimentar Internacional, em novembro de 1974, com a participação de 130 países, sob a coordenação das Nações Unidas. Essa Conferência criou o Conselho Mundial da Alimentação e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola e contribuiu para despertar o interesse pelo estudo da situação de desnutrição por várias áreas do conhecimento (CHONCHOL, 1987).

A Conferência aprovou o documento intitulado “Declaração Universal para Eliminação Definitiva da Fome e da Desnutrição”. Tal documento reconhece que as causas da fome e da insegurança alimentar têm por origem circunstâncias históricas, econômicas, políticas e sociais, e enfatiza as desigualdades sociais. Essa situação só se agrava com as crises que atingiram a economia mundial, principalmente a degradação do sistema monetário internacional, a alta inflacionária dos preços de importação, a pesada carga da dívida externa, a especulação e, finalmente, a penúria e o custo crescente dos fatores de produção essenciais (CHONCHOL, 1987).

As questões e os dilemas levantados, tanto por Josué de Castro tanto na Conferência de 1974, permanecem oportunos para o momento atual. Voltaram à tona recentemente, nos anos de 2007 e 2008 quando aconteceram diversas manifestações populares em países como México, Marrocos, Senegal, Egito e mais de 20 outros países, como resultado da elevação dos preços dos alimentos. A crise alimentar parece que aconteceu repentinamente por conta da super população mundial, porém os dados da FAO apontavam, em 2007, colheitas recordes de alimentos em todo o mundo. Os mais afetados pela alta dos preços dos alimentos foram os pobres e especialmente as mulheres (HOLT-GIMÉNEZ e PATEL, 2010).

¹⁴ Destaca-se a utilização pelo autor do termo progresso econômico. Naquela época era o termo utilizado, ao invés de desenvolvimento econômico. A noção de progresso, que se confunde com a de desenvolvimento, foi posteriormente atrelada a uma narrativa sobre a modernização (FREITAS, FREITAS e DIAS, 2012).

Nas figuras 3 e 4 visualizam-se as oscilações nos preços dos alimentos no período 1961 a 2015. Na figura 3, percebem-se o aumento e também as oscilações nos preços, a partir de 2006.



Figura 3 Índice de preços dos alimentos da FAO, em termos nominais e reais (1961-2015)¹⁵.

Fonte: Índice de precios de los alimentos de la FAO. (FAO, 2016a)

Na figura 4, pode-se observar a volatilidade dos preços internacionais dos alimentos por grupos de produtos básicos: carnes, produtos lácteos, óleos vegetais, cereais e açúcar.

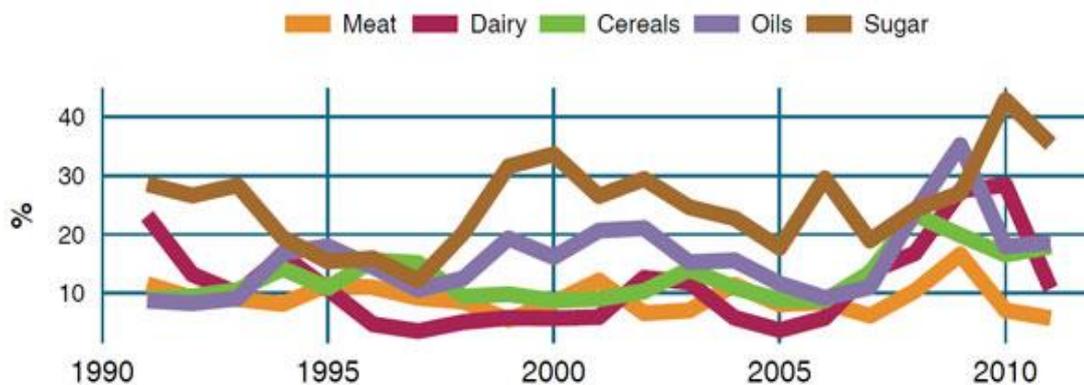


Figura 4 - Volatilidade dos preços internacional dos alimentos por grupo de alimentos (1990–2010)

Fonte: FAO, Economic statistics (2016b).

Quais são os fatores e as causas da alta de preços e oscilações nos preços dos alimentos? Há um conjunto de fatores relacionados à conjuntura que dominam o debate, mas há também alguns autores que exploram as causas estruturais.

¹⁵ O índice de preços dos alimentos da FAO é calculado sobre a base da média dos índices de preços dos 5 grupos de produtos básicos: carnes, produtos lácteos, óleos vegetais, cereais e açúcar, ponderados pela média de exportação de cada um dos grupos, no caso para o período de 2002-2004.

Do ponto de vista conjuntural, os fatores apontados são: alta do preço do petróleo; expansão dos agrocombustíveis; aumento da demanda por alimentos em países como China e Índia; quebra de safra por conta de condições climáticas; e especulação dos alimentos nos mercados de futuros (HOLT-GIMÉNEZ e PATEL, 2010; MALUF, 2008). A relação com a alta do preço do petróleo também se dá diretamente, uma vez que o modelo de produção agrícola depende dos derivados de petróleo não só para o transporte mas também para os fertilizantes, agrotóxicos e o funcionamento das máquinas agrícolas (HOLT-GIMÉNEZ e PATEL, 2010).

A relação com a expansão dos agrocombustíveis ocorre na produção que faz uso de grãos básicos como milho e soja, além de outros bens alimentares. Os Estados Unidos, por exemplo, sozinhos, utilizam cerca de 10% da produção mundial de milho para a produção de etanol. Somado à expansão dos agrocombustíveis, as quebras de safras acontecem devido às mudanças climáticas. Outro fator é associado ao aumento da demanda, por causa do crescimento da renda em grandes países emergentes (China, Índia e Brasil, entre outros), onde parcela significativa do incremento no poder de compra dos setores de menor renda, destina-se ao consumo de alimentos. Por fim, a especulação com os alimentos nos mercados de futuros postos em que milho, soja e trigo foram transformados em *commodities* e negociados em Bolsa de Valores, tornando-se atrativos ao capital financeiro nacional e internacional em sua sanha por valorização (MALUF, 2008).

As oscilações no preço dos alimentos estão diretamente relacionadas ao mercado como um todo. Com a crise econômica de 2008, os fundos venderam praticamente todos os contratos de futuros por *commodities* (sem entrega física) para saldar posições de bancos com problemas, o que teria acelerado a tendência de baixa dos preços agrícolas, provocando as oscilações (IICA, 2008).

Essas são formas visíveis desse processo contraditório de acumulação capitalista no sistema agroalimentar. A crise financeira mundial evidencia o vínculo da financeirização da agricultura com os preços dos alimentos e a consequente elevação do número de pessoas subnutridas no mundo (MALUF, SCHMITT E GRISA, 2009). A crise alimentar, portanto, está dentro do quadro de outras crises civilizatórias que ocorrem na atualidade¹⁶.

Além desses fatores conjunturais, autores como Holt-Giménez e Patel (2010), Graziano da Silva (FAO, 2011) e Maluf (2008) dão ênfase às causas estruturais da crise alimentar. Holt-Giménez e Patel (2010) destacam o domínio das corporações transnacionais sobre todo o sistema agroalimentar, que, pouco a pouco, estão avançando sobre os recursos necessários para a produção de alimentos, como terra, água, recursos genéticos, biodiversidade, mão de obra, insumos e capital. Assim como põem em evidência a destruição e perda de controle dos sistemas agroalimentares dos países do Sul, devido a uma série de projetos de desenvolvimento econômico impostos por instituições de países do Norte.

O pronunciamento do atual Diretor da FAO, José Graziano da Silva (FAO, 2011), enfatiza que, além da conjuntura, o que marca o período recente de crises são os limites estruturais do tipo de desenvolvimento dominante. Para ele, as causas estão no mercado sem controle, alimentado por um processo de globalização carente de mecanismo de governança, que tem convertido a desigualdade em estigma de nossa época.

Nessa mesma linha, Maluf (2008, p. 2) aponta que “a organização da produção mundial, os fluxos comerciais e os termos dos acordos internacionais têm sido ditados, de um

¹⁶ Enquanto a miséria de grandes contingentes da população superexplorada funciona como mecanismo de financiamento de parte crescente do lucro especulativo, as crises operam como mecanismo moderador do volume ascendente do capital especulativo parasitário com relação à base produtiva. A especulação e o parasitismo crescem de maneira incontrolável, a miséria também. As crises freiam o crescimento desse capital, destruindo parte dele, mas aceleram a miséria (MEDEIROS, 1997, p.17).

lado, pelas políticas adotadas pela União Europeia e pelos Estados Unidos; de outro lado, o setor privado se faz sentir no enorme poder de cinco ou seis grandes corporações multinacionais”.

A articulação entre retirada do Estado da regulação do comércio de alimentos, perda de controle dos países sobre seus sistemas agroalimentares, com o aumento crescente da influência das grandes empresas transnacionais na definição de políticas e marcos regulatórios do sistema agroalimentar, coloca milhões de famílias à mercê do jogo especulativo, no que se refere à garantia básica de ter o direito à alimentação adequada de forma regular e permanente. Dessa forma, a questão central é a mercantilização do alimento, por deslocar o papel central da alimentação como direito fundamental (PEREZ-CASSARINO, 2012).

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um direito humano na Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Posteriormente, durante a Cúpula Mundial da Alimentação em 1996, os chefes de Estado e de Governo reafirmaram “o direito de toda pessoa a ter acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito à alimentação adequada e com o direito fundamental de toda pessoa de estar livre da fome” (FAO, 1996).

Parte-se da premissa de que o DHAA, como uma garantia fundamental, deve também orientar não só as políticas específicas de promoção de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), mas o conjunto das políticas de desenvolvimento em curso no país e especialmente as de desenvolvimento rural. O conteúdo normativo do DHAA compreende, portanto, três elementos essenciais: a adequação da alimentação, sua disponibilidade e sua acessibilidade de modo duradouro e com dignidade. O alimento deve ser adequado, suficiente em quantidade, qualidade, correspondendo à cultura da população e acessível para as gerações presentes e futuras. A disponibilidade refere-se às possibilidades de alimentar-se da terra produtiva ou de outros recursos naturais, ou montar sistemas que funcionam bem visando transportar o alimento do local de produção até onde as pessoas precisam dele (FAO, 2012).

A SAN é um conceito que define um objetivo de políticas públicas. Iniciativas relacionadas a esse campo refletem as condições econômicas dos países e suas circunstâncias históricas. Desse modo, a SAN subordinaria as políticas agroalimentares e sua relação com as políticas macroeconômicas (MALUF, 1995), uma vez que a disponibilidade e o acesso aos alimentos estão relacionados às questões macroeconômicas. A disponibilidade de alimentos não é a maior causa de insegurança alimentar no mundo. O problema fundamental é o acesso adequado a esses alimentos com qualidade sanitária e nutricional (ROCHA, 2013).

A garantia de oferta de alimentos por si só, numa economia de mercado, também não garante o acesso para todas as pessoas. Nas economias de mercado, a capacidade de acesso aos alimentos depende do que as pessoas são capazes de adquirir pela troca no mercado, como afirmam Paulillo e Pessanha (2009).

Na visão de Delgado (2010), a temática de SAN é fundamental, porque combina e elabora alguns componentes essenciais para um outro modelo de desenvolvimento, tais como:

- relativização das vantagens de uma agricultura voltada para a exportação;
- consideração do direito humano a uma alimentação adequada como um direito fundamental e constitucional;
- prioridade da produção interna de alimentos de qualidade num volume compatível ao acesso a esse direito;
- produção doméstica priorizada, incorporando a diversidade cultural existente no país;
- fortalecimento da agricultura familiar e camponesa e a melhoria da renda das populações urbanas e rurais como objetivo centrais da política de SAN;

- ênfatização de que se trata de um tema intersetorial, multidimensional, com necessidade de articulação de políticas públicas de diferentes áreas e origens setoriais;

- e a necessidade de equacionar crescimento econômico com equidade social para que as pessoas tenham acesso aos bens básicos.

A plena realização do direito à alimentação, em um contexto de crises ecológicas, alimentares e energéticas, não é só uma questão de reinvestimento na agricultura. A questão não é mais investimento, mas o como. Faz-se necessária a reorientação dos sistemas agrícolas para meios de produção que sejam produtivos, sustentáveis e que contribuam para a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada. O Relatório apresentado pelo Relator Especial sobre direito à alimentação da ONU, Olivier de Schutter, destaca os benefícios da agroecologia em termos ambientais, sociais, à saúde e à nutrição. Identifica os sistemas de produção de base agroecológica como componente essencial para o futuro da segurança alimentar e da garantia do direito humano à alimentação, intensivas em mão de obra e capazes de reduzir a pobreza (ONU, 2014).

Dessa forma, torna-se central na análise das mudanças estruturais no sistema agroalimentar entender como os atores tornam-se agentes de mudança e qual passa a ser seu papel na reordenação das cadeias de abastecimento, fomentando contra-movimentos ao sistema hegemônico (FRIEDMANN, 2000).

Nesse sentido, a abordagem do DHAA traz uma contribuição à superação da fome, da má nutrição e a garantia da alimentação adequada, ao apresentar os princípios do direito à alimentação adequada para todos habitantes dos países e que todos possam cobrar do poder público o que lhes é de direito.

Nos próximos tópicos, discutir-se-á como os processos de contestação ao modelo de sistema agroalimentar hegemônico, a construção de proposta e práticas de um outro sistema baseado no desenvolvimento rural com base na agricultura familiar e camponesa e a agroecologia foram-se constituindo no Brasil nas últimas décadas.

3.4- Críticas e Contestação ao Modelo Hegemônico de Desenvolvimento Rural no Brasil

O desenvolvimento rural, no contexto da América Latina, foi marcado pela ênfase e pela subordinação das demais variáveis ao objetivo da industrialização (ÁRABE, 2008; DELGADO, 2010).

Para Delgado (2010), o papel imaginado pelas elites e os formuladores da política econômica para a agricultura:

[...] de alguma forma tem sido adaptado, em primeiro lugar, para responder aos estímulos do mercado externo ou para enfrentar as crises recorrentes do balanço de pagamentos, via aumento de exportações, e, subsidiariamente, para dar conta do abastecimento alimentar interno, em uma economia caracterizada por salários de base tradicionalmente reduzidos (DELGADO, 2010, p. 28).

Caio Prado Jr. (1977) constata que a economia brasileira, antes de tudo, tem sua lógica definida pela acumulação do capital. É como vai-se constituindo uma classe burguesa e uma classe trabalhadora. A industrialização não era foco de ninguém, mas começou a constituir-se no bojo da economia cafeeira. A industrialização não apenas criou uma burguesia industrial mas também uma classe trabalhadora.

O padrão de industrialização teve duas características marcantes e importantes, dentre outras, a serem destacadas nesse debate: o papel decisivo do Estado para sua implementação e o caráter conservador do processo.

Nesse sentido, Cano (2010) aponta que não há na história econômica do capitalismo nenhum caso de país que tenha se desenvolvido sem o concurso expressivo de seu Estado Nacional. E esse papel, no caso do Brasil, cumpriu-se via indução, estímulos, incentivos fiscais, cambiais e financeiros, compras governamentais, pesquisa e desenvolvimento tecnológico¹⁷.

Na década de 1970, o governo militar em plena ditadura, promoveu o processo de modernização conservadora da agricultura brasileira com a concepção dos espaços rurais limitando-se à produção agrícola. Assim permaneceram à margem das mudanças sociais que atingiram os centros urbanos. O discurso sobre o desenvolvimento rural legitimava a intervenção do Estado para fazer a mudança na realidade social indesejada, sem qualquer rompimento com as elites agrárias, mantendo a estrutura de poder no campo (DELGADO, 2010).

Com a abertura democrática, na década de 1980, iniciou-se um momento de contestação à modernização da agricultura. Diversos fatores conjunturais colaboraram para que se questionassem as interpretações hegemônicas sobre o desenvolvimento rural. Dentre 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 colocaram-se na disputa e trouxeram outras perspectiva e narrativa 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 alternativas como a Reforma Agrária, o combate à fome e à miséria, o aumento (real) dos salários e do mercado interno, políticas de preços e de crédito rural para pequenos agricultores e projetos de agricultura alternativas ao modelo hegemônico (DELGADO, 2010). Este item será trabalhado em tópicos seguintes.

Desde o final dos anos 1970, diferentes segmentos da sociedade, especialmente o movimento sindical, retomaram o espaço público. Nos anos 1980, surgiram novas experiências organizativas e várias entidades de apoio. Além do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do NE (MMTR-NE), dentre outros movimentos sociais. Algumas entidades promoveram formação, assessoria e campanhas de apoio às demandas dos trabalhadores. Assumiram essas tarefas a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), a Federação dos Órgãos Assistenciais e Educacionais de Base (FASE), o Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI), o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), além de uma série de entidades locais. Ganham destaque as Proposta de Reforma Agrária da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), aprovada no 3º Congresso Nacional dos Trabalhadores Agrícolas em 1979, e o documento oficial da Igreja Católica, publicado em abril de 1980, intitulado A Igreja e os problemas da terra no Brasil.

Tais organizações e movimentos sociais colocaram em evidência a questão agrária e começaram a esboçar e manifestar uma crítica contundente ao modelo de modernização agrícola adotado e aos efeitos ambientais, culturais e sociais, desvinculando progressivamente

¹⁷ Do ponto de vista de intervenção do Estado na agricultura, Delgado (2008) destaca a política macroeconômica e a política setorial. A primeira é composta basicamente pela combinação das políticas fiscal, monetária, comercial e cambial e que afeta direta e indiretamente todos os setores da economia, inclusive o setor agropecuário. A segunda engloba a política agrícola, a política agrária e as políticas ou os programas diferenciados de desenvolvimento rural.

os conceitos de rural e agrícola, assim como o de desenvolvimento rural de modernização agrícola. Essa crítica, no Brasil, foi puxada por associações de agrônomos e por Organizações não Governamentais (ONGs) e gradativamente assumida pelos movimentos sociais rurais. Inicia-se um processo de construção em torno das então chamadas “tecnologias alternativas”, que, posteriormente, chegaram à constatação de que a luta deveria centrar-se na construção e na implementação de outro modelo de desenvolvimento rural, com o protagonismo e os benefícios das populações rurais (DELGADO, 2010).

Os anos 1980, portanto, inauguraram, em relação à concepção de desenvolvimento rural,

Um momento em que distintas concepções, ideias, discursos e narrativas se confrontam, influenciando as decisões que são tomadas a respeito de como promovê-lo de modo mais efetivo. Entende-se que essas distintas representações sobre o desenvolvimento rural nem sempre são contraditórias, mas buscam afirmar posicionamentos políticos diferenciados, que se fundamentam em visões de mundo, éticas, preceitos e ações que procuram provocar mudanças em determinadas realidades, promovendo, por meio da intervenção, aquilo que definem como desenvolvimento (FREITAS, FREITAS, DIAS, 2012, p. 1577-1578).

O modelo de desenvolvimento rural hegemônico, permeado de contradições, ao final da década de 1980, sob o Consenso de Washington¹⁸, tentou deslegitimar a ação política dos atores sociais que se contrapunha e resistia ao modelo, como meio de orientar e disputar os rumos do desenvolvimento da sociedade.

Na década de 1990, apareceram claramente dois projetos em disputa: o projeto neoliberal e o projeto democratizante. O primeiro, fundado no Estado mínimo que, no campo, expressou-se na expansão e na consolidação do agronegócio. O segundo projeto tinha como pontos principais a ampliação da cidadania e o alargamento da democracia. O marco formal desse processo foi a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil (DAGNINO, 2004).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) viabilizou a ampliação das instâncias de participação. Destacam-se, nesse âmbito, a criação do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA)¹⁹ no governo Itamar Franco e o surgimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS)²⁰, no primeiro Governo FHC.

Dessa forma, tinha-se de um lado, como portadores de um projeto democratizante, um conjunto de movimentos e organizações sociais e populares, que pautavam a Reforma Agrária e a construção de um modelo alternativo de desenvolvimento rural, baseados na agricultura familiar e camponesa; na expansão da agricultura para o mercado interno; no reconhecimento dos direitos sociais das populações rurais; na democratização do acesso às políticas públicas e do objetivo fundamental da segurança alimentar e nutricional da população brasileira. Reivindicavam a ampliação da democracia participativa com a criação de novos espaços públicos de participação, além de novas práticas na interlocução entre Estado e sociedade. De outro lado, a expansão da agricultura de exportação continuou com superávits crescentes na balança comercial e transformou o chamado agronegócio – em especial nos complexos de milho, soja, cana-de-açúcar, papel e celulose e pecuária bovina - no principal protagonista e no grande beneficiário do projeto no meio rural (DELGADO, 2010).

¹⁸ O Consenso de Washington em 1989 uniu o FMI, o Banco Mundial e outras agências internacionais para impor um ajuste estrutural aos países dependentes. O objetivo era eliminar as resistências nacionalistas e protecionistas que estavam presentes nas estratégias de crescimento econômico dos governos militares e que criavam obstáculos à mundialização do capital (SANTOS, 2000).

¹⁹ O CONSEA foi suspenso durante o primeiro Governo FHC e foi recriado no primeiro Governo Lula

²⁰ No primeiro Governo Lula, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável mudou de sigla. De CNDRS à CONDRAF.

Delgado (2009, p.27) contextualiza esse momento:

A intensa complementaridade estrutural entre expansão do agronegócio e “ajustamento constrangido à globalização” passou, a partir do final dos 1990, a representar o principal papel a ser desempenhado pela agricultura na economia, segundo o projeto neoliberal. Essa opção de política deu ao agronegócio um caráter de “imprescindibilidade”, fortalecendo sua projeção e peso políticos diante do Estado e da sociedade, e aumentando sua presença política e sua exposição favorável na mídia. Tornou-se, então, portador da proposta dominante de desenvolvimento para a agricultura brasileira que, em sua essência, tenta atualizar para os tempos e para a ideologia da globalização o tradicional modelo de modernização da agricultura, concentrador, excludente e destruidor do meio ambiente, predominante desde a década de 1970.

Porém, mesmo com a força política e econômica do agronegócio, as formas de contestação e de proposição de outra perspectiva de desenvolvimento rural não podiam ser subestimadas, inclusive na capacidade de pautar e demandar a agenda de políticas públicas. A partir de 1992, foi implementada a Previdência Social Rural, universalizando direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e no contexto de disputa, em 1996, o Governo criou o PRONAF. Essas políticas públicas foram concretizadas como resultados de lutas e disputas estabelecidas pelas organizações e pelos movimentos sociais como interlocutores no debate em torno das políticas públicas para o meio rural. As organizações sociais deixaram de ser apenas reivindicativas e contestatórias e passaram também a ser proativas e propositivas (SCHNEIDER, 2010).

Delgado (2010) compreende que a eleição do Governo Lula, em 2003, foi uma clara conquista do projeto político democratizante. No entanto, os compromissos de campanha, o lançamento da Carta ao Povo Brasileiro, a composição ministerial, a bancada de apoio no Congresso e a política macroeconômica adotada indicaram, desde o início, que o novo governo não romperia com o projeto neoliberal na amplitude que se esperava.

Em 2003, o Governo Lula inseriu-se nas tensões entre o neoliberalismo e as políticas sociais. Esse tensionamento, segundo Fagnani (2011), refletiu-se na indefinição da estratégia inicial do Governo, pautada no Programa “Fome Zero”, logo substituído pelo Programa Bolsa Família, no esvaziamento da proposta inicial de Reforma Agrária e na tensão entre os dois projetos, especialmente no primeiro governo Lula, com a manutenção da política macroeconômica do Plano Real.

Porém, mesmo de forma incipiente, após 2003, o Brasil trilhou outro caminho, dando lugar ao dissenso:

Um novo momento histórico, marcado agora, pelo dissenso, abre espaços para a retomada dos debates sobre desenvolvimento nacional e, num ritmo mais lento e sem automatismo, da própria questão agrária e do desenvolvimento da agricultura [...] Esta situação não é simples reposição ou de atualização dos debates clássicos [...] exigem-se respostas a problemas novos em uma situação nova (ARABE, 2008, p. 32).

Na mesma linha, durante os dois mandatos do Governo Lula (2003-2010), as políticas pautadas pelas organizações sociais, e voltadas a outra concepção de modelo de desenvolvimento rural, aconteceram num contexto de expansão do agronegócio e das formas privadas de apropriação dos recursos naturais a ela associadas (CONSEA, 2010).

Um dos principais elementos alvo da apropriação privada dos recursos naturais foi e continua sendo a terra. Os dados evidenciam que a desigualdade na estrutura fundiária

permanece até hoje, reproduzindo e aprofundando as estruturas sociais injustas vigentes.²¹ Essa desigualdade é uma das marcas da evolução histórica da economia brasileira, presente desde o Brasil Colônia, cuja base era o latifúndio monocultor e o trabalho escravo (HOFFMAN, 1998; HOFFMANN e NEY, 2010).

Ao mesmo tempo em que o Governo manteve o papel do agronegócio na economia e na política brasileira, montou-se um aparato de políticas públicas de apoio à agricultura familiar e às populações marginalizadas do campo, reconhecendo a diversidade cultural, econômica e social do rural brasileiro (MOURA e SOUZA, 2013).

3.4.1- Desenvolvimento rural e interface com a agricultura familiar e camponesa

Na perspectiva aqui adotada, a agricultura familiar abrange o campesinato (WANDERLEY, 2009; PLOEG, 2009) e é compreendida como a principal categoria social da proposta agroecológica. Seu 'público-alvo', sua racionalidade e características culturais, ambientais, sociais e econômicas são os elementos estruturadores da práxis e da teoria agroecológica (PEREZ-CASSARINO, 2012).

Em relação ao debate sobre agricultura familiar e camponesa, a concepção adotada é a de Ploeg (2009), que se apoia na premissa de que a agricultura familiar abrange duas constelações contrastantes: a forma camponesa e a forma empresarial de se fazer agricultura. A produção camponesa é identificada com um reduzido grau de mercantilização, enquanto a produção agropecuária empresarial é construída sobre uma elevada mercantilização.

O que distingue a agricultura familiar e camponesa do chamado agronegócio? O termo agronegócio na acepção brasileira “é uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária. Essa associação realiza uma estratégia econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra sob o patrocínio de políticas de Estado” (DELGADO, 2013, p.64).

Segundo Alentejano (2008), o agronegócio deve ser entendido pela sua dimensão econômica (conjunto de empresas que concentra grande poder financeiro e controla o desenvolvimento de tecnologias para a agricultura, pecuária e indústria, induzindo a população ao consumo de alimentos industrializados); pelas relações sociais (concentra terra e riqueza, expropria agricultores, causa desemprego, superexploração do trabalho); pela dimensão política (bloqueio a mudanças legislativas e decretos presidenciais); e, por fim, pela dimensão ambiental (poluição, desmatamento e uso indevido da água).

Mendonça (2006) destaca que a noção de *agribusiness* organizou e instrumentalizou um poderoso complexo de operações de cunho muito mais comercial e financeiro, cuja importância não pode ser apreciada apenas por seu desempenho econômico, mas, sobretudo, por sua influência política.

A característica crítica, portanto, que distingue um sistema de agricultura familiar da agricultura industrializada empresarial, segundo Neves (2007), é o uso do trabalho familiar, em vez do trabalho assalariado. A unidade agrícola familiar difere significativamente da capitalista pelo fato de que, qualquer que seja o seu grau de mecanização, a sua área de terras cultivadas ou renda, o trabalho na unidade provém dos membros da família. De acordo com a autora, a agricultura familiar é uma forma de organização da produção em que a família é ao mesmo tempo proprietária dos meios de produção e executora das atividades produtivas.

²¹ “Os dados do último censo evidenciam a alta desigualdade na distribuição da posse da terra no Brasil, caracterizada pela enorme proporção da área total agrícola ocupada pelos estabelecimentos com área maior ou igual a 100 hectares. Eles representam apenas 9,6% do total de estabelecimentos agrícolas no país e ocupam 78,6% da área total dedicada à atividade, ao passo que aqueles com área inferior a 10 hectares constituem mais de 50% dos estabelecimentos e ocupam apenas 2,4% da área total” (HOFFMANN e NEY, 2010).

Wanderley (2003) acredita que o desenvolvimento das forças produtivas no campo criou um novo patamar para a agricultura e o meio rural. Porém, a imposição desse patamar não significou a implantação de uma forma social de produção única e homogênea, representada pelo modelo empresarial e do tipo industrial. A agricultura familiar e camponesa, enquanto outra forma de produção, ocupa um lugar importante no cenário atual da economia e da sociedade brasileira. Não é uma categoria social e analítica recente no Brasil. Sua atualização e o significado e a abrangência que tem sido atribuída a ela nos últimos anos é que assume ares de novidade e renovação. Porém, essas transformações não produzem uma ruptura total e definitiva com as formas anteriores. Gesta-se um agricultor portador de uma tradição camponesa, dando-lhe possibilidades de adaptar-se às novas exigências da sociedade (WANDERLEY, 2009).

Muitas terminologias foram empregadas historicamente para se referir ao mesmo sujeito, tais como camponês, pequeno produtor, lavrador, agricultor de subsistência, agricultor familiar. Diante da diversidade que engloba o termo agricultura familiar no Brasil, que a partir dos anos 1990 passou a ter mais evidência, havendo mesmo uma vasta discussão e trabalhos sobre essa categoria socioprofissional²².

O termo é ressignificado e ganha relevância como categoria social e política no contexto de mudanças sociais que se desdobram a partir de meados dos anos 1980, associado à recomposição do movimento sindical dos trabalhadores rurais no início da década de 1990, principalmente em torno da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG). A organização mudou sua forma de atuação e ganhou apoio de outras organizações, ao incorporar ao foco reivindicatório das causas trabalhistas o apoio às demandas por terras, crédito, políticas agrícolas e previdência social rural. Desse contexto, emergiram diversas formas de mobilização e lutas que produziram grandes impactos, passando a compor a pauta de Congressos e manifestações, tais como as Jornadas Nacionais de Luta, logo a seguir transformadas no Grito da Terra Brasil (Schneider, 2010).

As conquistas podem ser evidenciadas na criação, em 1996, além do PRONAF, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e dos projetos de assentamentos rurais. Essas medidas políticas e institucionais, conforme destacados no tópico anterior, foram resultados das diversas formas de luta e mobilização construídas pelos trabalhadores rurais, movimentos sociais e organizações do campo, mas também está fundamentada e apoiada conceitualmente em modelos de interpretação de agências multilaterais como a FAO e o IICA.

Além de conceitual, essa discussão tem também o aspecto normativo. No Brasil, o agricultor familiar e o empreendedor familiar são definidos pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 e alterações posteriores, chegando a ser utilizado como categoria pelo Censo agropecuário do IBGE/2006²³. São aqueles que possuem uma área menor que quatro módulos fiscais, utilizam predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas, têm um percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento que é dirigido pela família. Também são considerados agricultores familiares, pela lei, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais

²² O termo já foi objeto de estudo de vários autores, tais como, dentre outros: Wanderley (2003, 2009), Carneiro (2008), Abramovay (1998), Schneider e Niederle (2008).

²³ O Censo Agropecuário de 2006 registrou o total de 4.920.465 estabelecimentos em todo o Brasil, um aumento de 1,25% em relação ao Censo de 1996. Do total de estabelecimentos agropecuários, 87,48% (4.304.660) são familiares, e 12,52% (615.805) não familiares. Os estabelecimentos familiares ocupavam 106,7 milhões de hectares, correspondendo a 32,36% do total computado pelo Censo; os que não são familiares detinham 223,1 milhões de hectares, equivalente a 60,32% do total (IBGE, 2009).

e demais povos e comunidades tradicionais²⁴.

A agricultura familiar e camponesa responde por boa parte da produção de alimentos do Brasil e quase a totalidade dela é destinada ao mercado interno, contribuindo, assim, para a segurança alimentar e nutricional do país. Segundo dados do IBGE (2009), em 2006, os agricultores familiares forneceram 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo, 58% do leite de vaca e cabra, 59% do plantel de suínos, 50% das aves e 30% dos bovinos.

A necessidade de apoiar a agricultura familiar para garantir a segurança alimentar foi uma das conclusões da 31ª Conferência Regional da FAO, realizada em 2010 no Panamá (FAO, 2010). O documento da Conferência indica a necessidade de incrementar a produção da agricultura familiar; promover sua integração em cadeias produtivas; apoiar a comercialização; e, ainda, desenhar mecanismos de financiamento associados ao uso de práticas de manejo que assegurem a sustentabilidade social, econômica e ambiental. Essa Conferência apontou também a importância do reposicionamento da agricultura e da segurança alimentar no centro dos programas nacionais e regionais de desenvolvimento.

No Brasil, um dos elementos que foram fundamentais para a construção de diferentes concepções e estratégias sobre o desenvolvimento rural, incorporando-os na formulação de políticas públicas, foi a trajetória das discussões em torno da agricultura familiar e seu papel como categoria social e política. (Schneider, 2010).

O PRONAF foi um dos principais programas conquistados como instrumentos de políticas públicas para a agricultura familiar. Tem como fundamento teórico um viés econômico, enfatizando a dimensão agrícola, sua modernização e a inserção econômica dos agricultores familiares como repertórios quase que exclusivos à reprodução econômica dos estabelecimentos agrícolas. O PRONAF também possibilitou a inserção desses agricultores no processo de desenvolvimento com a finalidade de aumentar a produção e a produtividade, destacando-se como fornecedor de alimentos básicos aos centros urbanos. Crescentemente fornecedora de matérias-primas para a indústria de processamento, parte da agricultura familiar passou a dinamizar o mercado da indústria de máquinas e implementos, como também o da indústria de insumos (ALMEIDA, 1997).

Wilkinson (2003) focalizou os aspectos sociais do processo de integração da agricultura familiar nos seus estudos sobre o agronegócio e as cadeias agroalimentares. Essa perspectiva em geral não é aquela que subscreve a teoria econômica convencional. A partir dessas pesquisas, ele ressalta a importância de se compreender quais são as condições e as possibilidades da agricultura familiar vir a desempenhar um papel importante na produção agroalimentar em um momento histórico em que o capitalismo está passando da fase fordista para um regime de produção e consumo flexíveis.

Se, por um lado, a inclusão ao modelo e a associação ao agronegócio são um fato, por outro, essa subordinação não acontece de forma pacífica. Historicamente os povos do campo, da floresta e das águas organizam-se, lutam por mudanças e novas políticas públicas. Resistem no seu território, na sua cultura, no modo de produção, pondo muitas vezes em cheque e em tensão, as formas hegemônicas de produção (MOURA e SOUZA, 2013).

Freitas, Freitas e Dias (2012) constataram que o Estado incorporou gradativamente, ainda que de modo parcial e contraditório, novas referências conceituais sobre o “rural” nas políticas públicas. Políticas públicas antes voltadas a subsídios agrícolas, ao crédito para financiar a aquisição de “avançados” sistemas tecnológicos e incentivar a produção, atualmente, ganharam novos contornos, com especial atenção à forte tendência à participação

²⁴ O Censo Agropecuário de 2006 do IBGE adotou o conceito de “agricultura familiar”, conforme a Lei nº 11.326/2006. Del Grossi e Marques (2010) analisaram a metodologia adotada pelo Censo e demonstraram que seus resultados mostraram-se consistentes e próximos aos resultados de pesquisas anteriores.

social e ao foco na agricultura familiar.

Na perspectiva de Perez-Cassarino (2012, p. 238),

O desenvolvimento da agroecologia no âmbito da agricultura familiar e camponesa apresenta-se como um dos caminhos possíveis para a desconstrução e a reorganização do sistema agroalimentar, pautando-se por critérios de adequação ambiental, descentralização da atividade econômica e reconfiguração das relações sociais. No âmbito discursivo, a proposta da agroecologia [...] apresenta-se como proposta alternativa de desenvolvimento para o rural e, na abordagem teórica aqui desenvolvida, de organização dos sistemas agroalimentares.

No próximo tópico, procurar-se-á desenvolver o surgimento da agroecologia no Brasil, apoiando-se na agricultura familiar e camponesa como forma social e ambiental de fazer agricultura e de possibilidade para o sistema agroalimentar e o desenvolvimento rural.

3.4.2 - Desenvolvimento rural e agroecologia

Neste subitem, trabalhar-se-á com base em algumas perguntas orientadoras: O que esperar da agroecologia? Como surgiu no mundo e no Brasil? Que propostas traz para o sistema agroalimentar? Como pode a agroecologia responder às crises social, econômica, ambiental e alimentar? Seriam a substituição ou a adaptação aos padrões técnico-produtivos convencionais que mostram seus limites e dão sinais de esgotamento? Qual o papel da agroecologia no desenvolvimento rural?

A agroecologia não se restringe ao manejo dos recursos naturais em bases ecológicas. Vem-se constituindo em uma importante estratégia para a análise dos impactos socioambientais e para a implementação de programas de desenvolvimento rural em bases “realmente sustentáveis”²⁵, que ofereçam alternativas aos modelos tecnológico e de desenvolvimento da “revolução verde” (MOREIRA e CARMO, 2004). Além de uma estratégia, é afirmada como um campo de conhecimento, uma ciência com potencial para orientar processos de transição a estilos de agricultura e de desenvolvimento rural sustentáveis (CAPORAL e COSTABEBER, 2002).

Sobre a estratégia agroecológica para o desenvolvimento rural,

Constitui-se numa ferramenta fundamental da estratégia agroecológica de desenvolvimento rural sustentável a construção participativa de tecnologias agrárias. A estratégia agroecológica não pode ser generalizada, pois conta com a participação ativa de cada contexto e aposta mais na heterogeneização do que na homogeneização. E reconhece que não há desenvolvimento rural se este não estiver baseado na agricultura como forma de articulação entre o sistema sociocultural local e a manutenção dos recursos naturais locais. Essa estratégia, portanto, possui um caráter agrário e de natureza agroecológica, e poderia ser definida como integral, endógena e sustentável (MOREIRA e CARMO, 2004, p. 42).

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

O termo Agroecologia existe desde os anos 1930. Porém, a importância científica foi

²⁵ As concepções de sustentabilidade, desenvolvimento rural sustentável e a relação com agroecologia foram aprofundadas nos trabalhos de Moreira e Carmo (2004), Caporal e Costabeber (2002).

demarcada a partir dos últimos 40 anos, com o aprofundamento da reflexão teórica sobre o manejo dos agroecossistemas e das críticas ao modelo de desenvolvimento agrícola (MOREIRA e CARMO, 2004).

Susanna Hecht sustenta que, apesar dessa contemporaneidade, a ciência e a prática da agricultura desde os seus primórdios haviam sido “agroecológicas”. Elas eram o resultado de adaptações contínuas dos seres humanos aos ecossistemas e às variações ambientais por meio das quais foram acumulando conhecimentos e aperfeiçoando os seus métodos. A agroecologia apenas recuperou uma herança agrícola que havia sido destruída pela agricultura moderna e, particularmente, pelas ciências agrônomicas, que imbuídas, em muitos casos de preconceitos de classe, etnia, cultura e gênero, haviam desprezado esse conjunto de conhecimentos e as pessoas que os produziam e repassavam (HECHT, 2002).

Moreira e Carmo (2004) destacam duas correntes de pensamento que vêm-se dedicando ao desenvolvimento da agroecologia. Ambas as correntes possuem suas raízes na América Central, precisamente no México, a partir do legado teórico de Angel Palerm e Efrain Hernandez Xolocotzi. Uma das correntes é a norte-americana, com forte concentração de cientistas no Estado da Califórnia, e a outra é europeia, em especial na Espanha, com a presença de cientistas nas áreas sociais e biológicas.

Sobre a escola norte-americana, foram marcantes e decisivos para a consolidação da agroecologia, como enfoque científico, os trabalhos de Miguel Altieri, pesquisador latino-americano, natural do Chile, professor e pesquisador da Universidade de Berkeley/EUA (MOREIRA e CARMO, 2004).

Também da escola norte-americana, 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.

Considerando os agroecossistemas como unidade de estudo, a agroecologia procura compreender o funcionamento e a natureza dessas unidades, integrando para isso princípios ecológicos, agrônomicos e socioeconômicos na compreensão e na avaliação do efeito das tecnologias sobre os sistemas agrícolas e a sociedade como um todo (ASSIS e ROMEIRO, 2002).

A Escola espanhola tem como autor central Sevilla-Guzmán. Ele entende que agroecologia seja o manejo ecológico dos recursos naturais por meio de formas de ação social coletiva que se apresenta 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, é desta forma que se encontram os sistemas de conhecimento (local, camponês e indígena) portadores do potencial endógeno que permite potencializar a biodiversidade ecológica e sociocultural (SEVILLA-GUZMÁN, 2006).

A partir das diversas contribuições das duas correntes, Moreira e Carmo (2004, p.55), constataam que:

A agroecologia é um corpo de conhecimentos científicos e populares derivados do esforço de cientistas naturais e sociais e de agricultores que se recusaram a admitir a modernização industrial da agricultura como a única forma de manejar os recursos naturais em um mundo submetido à globalização do capital. De fato, tal recusa acontece de forma crescente entre os agricultores excluídos da lógica modernizante e os cientistas despertos para a insustentabilidade dos modelos de agricultura e desenvolvimento rural empreendidos pelos organismos internacionais.

Portanto, é pelo protagonismo da agricultura familiar e camponesa que vão-se desenvolvendo alternativas, uma vez que esse segmento possui estrutura que, segundo Canuto

(1998), favorece a consecução de objetivos ecológicos mais amplos por características como a maior disponibilidade de mão de obra, conhecimento de manejos complexos, diversidade e versatilidade das estratégias de uso múltiplo ou adaptação tecnológica. O enfoque agroecológico utiliza o agroecossistema como uma unidade de análise e apresenta como característica marcante uma abordagem sistêmica sobre a problemática rural.

O termo agroecologia foi introduzido e disseminado no Brasil no final dos anos 1980 pelas Organizações Não Governamentais (ONGs), fortemente influenciadas pela obra de Miguel Altieri, abrindo o horizonte para novas estratégias de enfrentamento à Revolução Verde. Para assessorar e apoiar os movimentos de trabalhadores rurais, algumas ONGs se articularam em torno do Projeto Tecnologias Alternativas (PTA) da Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educação (FASE), envolvendo organizações de trabalhadores, movimentos sociais e até instituições estatais (PADULA et al, 2013).

No Brasil, inicialmente, o debate da perspectiva agroecológica concentrou-se nas críticas ao modelo tecnológico modernizante para a agricultura e a busca de alternativas tecnológicas. As primeiras críticas brasileiras foram tecidas por intelectuais e por categorias profissionais, especialmente os engenheiros agrônomos, que contribuíram significativamente na luta contra os agrotóxicos e para o avanço do debate da agricultura alternativa no país. Os principais marcos foram: o livro do agrônomo José Lutzemberg, *Manifesto Ecológico Brasileiro: Fim do Futuro*, de 1976; o livro de Adilson Paschoal, de 1979, *Pragas, Praguicidas e Crise Ambiental*; e a terceira obra, o livro de autoria de Ana Primavesi, *O Manejo Ecológico do Solo* de 1980 (LUZZI, 2007).

Outros pioneiros também são destacados:

Destacam-se, também, como pioneiros do movimento de agricultura alternativa Luiz Carlos Pinheiro Machado, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), consultor do Método Voisin de manejo de pastagens; Sebastião Pinheiro, agrônomo formado pela UFRGS, que participou da elaboração da Lei Estadual 7.747/82, importante marco na regulamentação da venda e do uso de agrotóxico. Sebastião Pinheiro também denunciou e comprovou vários casos de contaminação por agrotóxicos no Brasil, dentre eles o uso de desfolhante no Reservatório Tucuruí, Pará. Em 1985, publicou o livro “Agropecuária sem veneno”, conjuntamente com Ângela Aurvalle e Maria José Guazzelli (LUZZI, 2007, p. 15).

A década de 1980, na pós-abertura política, foi marcada pelo advento de novas perspectivas para o desenvolvimento, pautadas pelos movimentos sociais e organizações não governamentais que começaram a se (re) organizar, conforme já se destacou nos tópicos anteriores. É neste contexto que a atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) passou a ser um exemplo de vínculo orgânico com as classes subalternas. A educação passou a ser vista não somente como instrução dissociada do processo produtivo e das lutas dos trabalhadores, mas como processo de “transformação do mundo”. Ressignifica-se a partir dessa atuação a participação consensuada que se vinha conotando em suporte à modernização da agricultura para uma participação crítica, contestatória das condições da classe trabalhadora no campo (AMMANN, 1987).

Segundo Pertersen e Dias (2007, p.11), foi

A partir do início da década de 1980, a construção do movimento agroecológico se processou essencialmente por meio da interação das comunidades rurais e organizações de Base estimuladas pelas CEBs com instituições de assessoria comprometidas com a viabilidade social e econômica da agricultura familiar (camponesa) e portadores de uma proposta de agricultura alternativa à Revolução Verde.

O movimento agroecológico, em certa medida, é herdeiro desse processo iniciado pelas CEBs, que estimulou não só a organização e resistência política à ditadura militar, mas também a construção de alternativas aos impactos então sofridos pelo modelo de desenvolvimento em curso. Assim, as CEBs estabeleciam uma relação de enfrentamento dos problemas do concreto da vida cotidiana com a dimensão macro do modelo de desenvolvimento excludente. Como afirmam Petersen e Dias (2007), esse movimento foi crucial para os debates em torno da denominada “agricultura alternativa”, cuja noção “alternativa” à época vinha da necessidade de diferenciar modelos técnicos dominantes em franca difusão daqueles mais comprometidos com questões socioambientais.

Outro importante segmento nesse cenário foi a categoria dos engenheiros agrônomos, que conseguiu manter, durante o regime militar, uma rede de articulação, envolvendo profissionais e estudantes de agronomia na luta política desatrelada do regime em vigor e pautando os temas sociais e ecológicos, organizada pela Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos do Brasil (FAEAB), que promoveu, ao longo da década de 1980, quatro Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa (EBAA).

Em 1981, com a promoção da FAEAB e da FEAB (Federação de Estudantes de Agronomia do Brasil), realiza-se em Curitiba o 1º Encontro Brasileiro de Agricultura Alternativa (EBAA). A atuação das Associações dos agrônomos e dos nascentes grupos de agricultura alternativa organizados por estudantes de várias universidades rurais foi determinante para o sucesso de uma campanha para a aprovação de uma lei nacional de controle do uso dos agrotóxicos (PETERSEN e ALMEIDA, 2006, p. 17-18).

Um fato que merece destaque em relação aos EBAA foi a presença de secretários estaduais de agricultura no II EBAA que ocorreu em 1984 em Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro. Ali foi redigido um documento, conhecido como Carta de Petrópolis, em que 22 secretários estaduais de agricultura, se comprometeram a apoiar e reforçar as propostas da agricultura alternativa (Neves, et. all, 2000). Com as eleições diretas em 1982, em vários estados foram eleitos governadores progressistas, permitindo que muitos engenheiros agrônomos pertencentes ao movimento de agricultura alternativa viessem a ocupar cargos públicos.

O III EBAA aconteceu em 1987, em Cuiabá-MT. Como destaque aponta-se a participação, além de estudantes e agrônomos, de cerca de 300 agricultores vinculados à Rede PTA e a participação de lideranças do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG). Na pauta, estavam questões como os impactos socioambientais dos projetos de desenvolvimento e a forma de participação na Assembleia Nacional Constituinte, a defesa da Reforma Agrária e a priorização do pequeno produtor nas ações da agricultura alternativa (LUZZI, 2007).

Luzzi (2007) identificou três vertentes no movimento de agricultura alternativa no Brasil. Essas vertentes tinham como pano de fundo o confronto de visões técnica versus política. A vertente técnica, representada pelos pioneiros do movimento e pelas correntes de agricultura alternativa (biodinâmica, natural, biológica e orgânica), tinha experiências e conhecimentos práticos, visando atingir nichos de mercado. Tais experiências foram importantes na divulgação junto aos consumidores sobre a contaminação dos alimentos por agrotóxicos. A vertente político-ideológica, representada pelas coordenações da FAEAB e FEAB, teve atuação importante junto ao movimento e ocupou diversos cargos públicos, como potencial de influência nas políticas públicas, tais como a presidência da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). A vertente de cunho mais social era representada pelo

PTA/FASE²⁶ que introduziu o debate, no movimento de agricultura alternativa, da valorização do conhecimento popular e também procurava trabalhar em parceria com os movimentos sociais rurais. Ainda segundo Luzzi (2007, p. 53), “um ponto de destaque é a evolução da discussão para a criação de um modelo alternativo de desenvolvimento, debate em que o PTA/FASE foi pioneira”. Com o fim da ditadura militar, as ONGs da rede PTA tiveram a possibilidade de aproximar-se e de estabelecer parcerias com o Estado com a participação no governo, incluindo seus coordenadores. Essas parcerias aconteceram por meio de convênios das ONGs com o Estado. Havia a defesa da utilização de uma infraestrutura já existente para o avanço das pesquisas em tecnologias alternativas. Também era pautada a necessidade de reorientação das políticas públicas e da descentralização das estruturas do Estado, na qual as ONGs poderiam assumir um papel importante, principalmente na pesquisa e na assistência técnica (LUZZI, 2007).

No final da década de 1980, aconteceu a reestruturação do PTA/FASE, com a articulação da Rede PTA em 1988 e simultaneamente, mudanças conceituais e metodológicas. Fruto de contatos estabelecidos entre a coordenação do PTA/FASE com representantes de outras experiências em agricultura alternativa na América Latina, a terminologia ‘agroecologia’ chegou ao Brasil. Foi a partir desse movimento pró Agricultura Alternativa na década de 1980, que se deram as bases para a construção do enfoque agroecológico no Brasil na década de 1990 (PETERSEN e ALMEIDA, 2006).

Na década de 1990, aconteceu a consolidação de experiências em agroecologia tanto entre as instituições membros da Rede PTA como em outras organizações que foram criadas naquele período. Também à época, ampliou-se a demanda por produtos orgânicos, permitindo um aumento das oportunidades de mercado, corroborando para o crescimento da produção orgânica também no Brasil. Esse aumento da demanda mundial, aliado à importância que os produtos orgânicos estavam assumindo no mercado internacional, desencadeou a discussão sobre normatização e certificação desses produtos no Brasil. (LUZZI, 2007). No próximo capítulo, voltar-se-á a essa temática.

Mais recentemente, no século XXI, os movimentos de agricultura alternativa no Brasil reuniram-se em 2001 para a preparação do Encontro Nacional de Agroecologia no Rio de Janeiro.

A partir de 2002, aconteceu uma refundação da articulação nacional que anteriormente acontecia por meio da Rede PTA. As instituições mudaram a estratégia e, como demonstração da capacidade organizativa dos agricultores e entidades de assessoria à construção da agroecologia, promoveram o I Encontro Nacional de Agroecologia (ENA) em 2002.

Nesse Encontro, reuniram-se 8 diferentes sujeitos do campo cuja atuação coaduna, por um lado, com a pauta política contrária ao avanço do agronegócio sobre os territórios e, por outro, com a construção de uma agricultura camponesa que disputa políticas públicas para a sua efetivação. Foi então formada a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)²⁷ (LUZZI, 2007).

Assim, em 2002, ao final do Encontro Nacional (I ENA), com a participação de 1120 pessoas (70% homens e 30% mulheres), a ANA foi criada. A idéia de realização do Encontro Nacional de Agroecologia (ENA) surgiu da percepção de que as condições para a criação de uma articulação de âmbito nacional estavam maduras. Entre elas, Petersen e Almeida (2006, p. 43-44) destacam:

²⁶ O início da implantação do PTA/FASE foi em 1983.

²⁷ A ANA é composta pelos seguintes movimentos sociais: CONTAG, Via Campesina, Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), ABA e redes regionais como a Articulação do Semi Árido (ASA), Rede Ecovida, Rede Cerrado e ANA Amazônia.

- Os movimentos sociais no campo (MST, MPA, FETRAF-Sul e segmentos importantes da Contag) manifestavam de forma cada vez mais explícita uma crítica ao modelo tecnológico da Revolução Verde e passaram a incorporar em suas referências propostas convergentes com os princípios da Agroecologia. Um dos fatores determinantes da mudança de atitude desses movimentos com relação à questão tecnológica foi a incorporação do debate sobre os transgênicos na agricultura brasileira. Essa nova tecnologia, ao aprofundar o modelo artificializante da Revolução Verde, explicita as suas contradições no que diz respeito à dependência técnica e econômica dos agricultores, aos impactos sobre o meio ambiente e sobre a saúde pública e aos obstáculos de inserção da agricultura familiar nos mercados. Ao contrário do período de rápida disseminação dos agrotóxicos na agricultura brasileira, os transgênicos foram recebidos com forte reação por parte das organizações da agricultura familiar, abrindo espaço para que elas passassem rapidamente a incorporar uma crítica mais elaborada ao padrão tecnológico da modernização conservadora.
- Algumas iniciativas inovadoras de governos municipais, estaduais e federal se orientavam para favorecer a expansão da Agroecologia. Mesmo que fragmentadas e isoladas umas das outras, essas iniciativas indicavam a existência de movimentos de ruptura com o paradigma científico-tecnológico da Revolução Verde no interior das instituições oficiais.
- Um novo ambiente ideológico relacionado ao mundo rural vinha emergindo na sociedade brasileira. Embora os mitos da modernidade tecnológica ainda estivessem bastante presentes no imaginário da população, novos valores relacionados a um ambientalismo difuso e à qualidade dos alimentos ganhavam força, abrindo espaço para que o questionamento ao modelo tecnológico fosse compartilhado por parcelas crescentes da população. O crescimento vertiginoso dos mercados de alimentos orgânicos no Brasil é uma expressão desse fato. Além disso, a imagem negativa da agricultura familiar como sinônimo do atraso e da baixa eficiência vinha aos poucos sendo desconstruída. No lugar dessa percepção negativa intencionalmente difundida pela “máquina ideológica” associada à Revolução Verde, a agricultura familiar vem sendo concebida por seus valores positivos: é geradora de empregos; produtora da qualidade e da diversidade alimentar; mantenedora de diversidade biológica e cultural; provedora de economias rurais rentáveis e estáveis; conservadora das paisagens e outras amenidades no campo etc. Essa tendência de mudança na percepção coletiva explica a expressiva aprovação popular aos movimentos sociais no campo e suas lutas pela reforma agrária. A construção de uma consciência social crítica sobre os rumos do mundo rural brasileiro e suas implicações no desenvolvimento nacional são elementos fundamentais na mudança da correlação de forças na sociedade e no respaldo ao “movimento agroecológico”.
- Um fator conjuntural que jogou a favor da realização do ENA foi a existência de um contexto pré-eleitoral (para os poderes executivos e legislativos estaduais e nacional) no qual os debates sobre os papéis da agricultura familiar e da reforma agrária e sobre o modelo tecnológico na agricultura (polarizado pela questão dos transgênicos) mereciam grande atenção da sociedade brasileira. A perspectiva de eleição de um governo federal democrático e popular reafirmava a importância da articulação de uma expressão organizada do campo agroecológico capaz de participar de forma ativa nos processos de elaboração e de execução de políticas públicas orientadas para a democratização do mundo rural e a promoção da sustentabilidade socioambiental.

Dessa forma, tem-se como resultado de um processo de aproximação de diversos movimentos: organizações de base de produtores rurais e consumidores, movimentos sociais, inclusive de mulheres, organizações não governamentais, técnicos e pesquisadores, com o objetivo comum de impulsionar a prática da agroecologia no país. A idéia subjacente aos encaminhamentos do I ENA foi que a ANA estivesse ancorada em redes dinâmicas constituídas por organizações e processos sociais atuantes em diferentes escalas geográficas e áreas temáticas. Para tanto, fazia-se necessário estimular a emergência e a consolidação de

canais eficientes de mobilização e expressão das forças sociais, envolvidas com a transição agroecológica, dispersas pelo país afora (PETERSEN e ALMEIDA, 2006). Sobre a transição agroecológica é importante destacar, que implica, segundo Schmitt e Tygel (2009, p. 111),

Ao mesmo tempo, na reconexão da agricultura aos ecossistemas locais, na defesa de territórios e de formas sustentáveis de vida (vinculadas, em muitos casos, a formas de manejo e de gestão dos recursos naturais características de povos e comunidades tradicionais) e no fortalecimento da autonomia dos produtores(as) familiares na produção e reprodução de sua base de recursos.

A Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) foi criada em 2004 como braço acadêmico, para congregar os atores que trabalham na construção do conhecimento agroecológico. A ANA e a ABA contribuíram para consolidar algumas convergências que hoje alimentam os processos de articulação do campo agroecológico em suas diferentes expressões (SCHMITT e TYGEL, 2009).

A ANA, desde a sua criação, define-se como uma rede autogestionária e declara a igualdade das relações entre homens e mulheres. A partir do I ENA, as mulheres agricultoras, assim como as técnicas que as assessoram, têm tido uma atuação relevante e uma participação nos eventos, assim como influenciam as suas estratégias de atuação e a definição das pautas políticas da entidade (SILIPRANDI, 2009).

Neste mesmo período, surgiram outras redes e articulações estaduais vinculadas à ANA, representativas da agricultura familiar, ONGs locais, sindicatos de trabalhadores rurais, associações e movimentos sociais. (SCHMITT e TYGEL, 2009)

Importante destacar que essas articulações assumiram um protagonismo na execução de políticas públicas de assistência técnica e extensão rural, incorporando na ATER o enfoque agroecológico e as metodologias participativas. Criou-se um canal de interlocução com os governos locais, estaduais e com o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Assim, o movimento agroecológico, dentro de um de seus pilares de atuação, que consiste na proposição de políticas públicas, criou as condições para disputar uma agenda política, cabendo ao Estado brasileiro assumir seu papel no apoio e fortalecimento de uma agricultura de base agroecológica.

É a partir de constante de disputas na sociedade em prol de um modelo de desenvolvimento, baseado na agroecologia como garantia da segurança alimentar nutricional do DHAA e da soberania alimentar que o movimento agroecológico insere-se de forma ativa na construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO).

4. ANTECEDENTES HISTÓRICOS E ASPECTOS FUNDANTES DA AGROECOLOGIA NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Neste capítulo, ventila-se como o enfoque agroecológico entrou na agenda de políticas públicas específicas e foi delineando ações, diretrizes e programas.

Por meio da pesquisa realizada, seja nas referências bibliográficas, na pesquisa documental e nas entrevistas, identifica-se um conjunto de iniciativas que trouxeram esse aporte, e que será apresentado neste capítulo. Porém, ainda que as principais iniciativas tenham sido trazidas aqui, não se desconhece o fato de que algumas delas podem ter ficado de fora, sem menção.

Para a construção do capítulo, promoveu-se a divisão em dois tópicos. No primeiro, abordam-se programas e enfoque agroecológico nas políticas públicas no período 1985 - 2002 e no segundo, as ações compreendidas no período de 2003 a 2014, em que houve uma mudança na forma de formulação, implementação e execução das políticas públicas, havendo maior participação popular nesse processo e abrindo a agenda governamental a temas dantes não contemplados nas políticas públicas.

4.1 – Programas e Enfoque Agroecológico nas Políticas Públicas no Período 1985–2002

O termo “agroecologia”, como já destacado anteriormente, passou a ser utilizado no Brasil somente no final da década de 1980, após haver a relação do movimento brasileiro de agricultura alternativa com autores latino-americanos que estudavam a realidade dos sistemas socioprodutivos de populações rurais e corroboraram para uma leitura, depois incorporada no campo tecnocientífico como agroecologia, dando um aporte mais sólido à proposta que se pretendia construir, negando apenas o fato de ser uma agricultura alternativa a um modelo convencional de agricultura que se vinha contrapondo.

O debate agroecológico no Brasil, antes caracterizado como um movimento pela agricultura alternativa, aconteceu principalmente nos Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa (EBAAAs), fórum de discussão e articulação do movimento de agricultura alternativa, e no Projeto Tecnologias Alternativas, ligados inicialmente à organização não governamental Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE). A importância dos EBAAAs na década de 1980 foi apontada por Luzzi (2007), na conformação de um pensamento crítico em relação ao padrão tecnológico dominante.

Nesses Encontros, destacou-se a participação de pesquisadores de instituições de ensino, pesquisa e extensão rural, membros de organizações não governamentais, representantes de instituições públicas e privadas, lideranças de movimentos sociais, agricultores, 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,

contaminação dos alimentos e das pessoas por agrotóxicos, erosão do solo e aumento do número de pragas e doenças. Destacavam-se como propostas alternativas às seguintes práticas agrícolas: adubação verde, cobertura morta, adubação orgânica, rotação de culturas, curvas de nível e manejo de pragas e doenças.

Segundo Luzzi (2007, p.158),

Apesar do amplo predomínio do padrão tecnológico moderno, era possível identificar ainda no início dos anos 80, algumas iniciativas isoladas de grupos de pesquisadores de instituições de ensino, pesquisa e extensão rural com tecnologias poupadoras de insumos e dos recursos naturais: fixação biológica de nitrogênio, controle biológico da lagarta da soja, adubação verde, manejo e conservação do solo, dentre outras. Ademais, destacam-se as iniciativas de mudança na orientação tecnológica de algumas instituições, especialmente na EMBRAPA, EMBRATER e IAPAR, que foram importantes, mas não conseguiram romper com a lógica produtivista predominante nessas instituições.

Nos anos 1980, um passo importante para o momento foi a aprovação da lei de agrotóxicos²⁸ (BRASIL, 1989). Naquela época, já se enfatizava a necessidade de reduzir o uso de agrotóxicos, mudando padrões de produção e consumo, devido ao potencial poluidor da atividade agrícola e seus efeitos à saúde humana. A crítica aos agrotóxicos contribuiu para legitimar valores que são essenciais ao desenvolvimento da agroecologia e foi o marco inicial da regulamentação da agricultura orgânica (NIERDELE, ALMEIDA e VEZZANI, 2013).

No início da década de 1990, a preocupação com a questão ambiental ganhou relevo, impulsionada pelos debates em torno da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e 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 expansão da agroecologia naquela década.

A partir da Rio 92, pode-se considerar que políticas voltadas à agroecologia começaram a ter reflexo nas ações do Estado. Desta forma, o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras, que havia sido proposto na reunião do Grupo dos sete países industrializados (G-7), em Houston, Texas (EUA), em 1990, foi aprovado pelo G-7 e pela Comissão Europeia em dezembro de 1991 e em 1992, durante a Rio-92, o programa foi oficialmente lançado no Brasil (MMA, s/d).

Os primeiros projetos do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras 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, dentro do Programa Piloto citado, o Subprograma Projetos Demonstrativos - PDA, com o desafio de incorporar a sociedade civil à sua gestão, de forma a participar da eleição de diretrizes, da seleção de projetos e do acompanhamento e da avaliação do Subprograma. Para realizar essa tarefa, a Comissão Executiva do PDA foi construída de forma paritária com representação do Estado e sociedade civil (BRASIL, 2006).

A partir de 1999, os resultados alcançados pelos subprogramas e projetos em execução

²⁸ Lei Nº 7.802, de 11 de julho de 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.

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 uma segunda fase, iniciada em 2003 (MMA, s/d).

Os debates sobre a necessidade de normas e procedimentos para regular o mercado de produtos orgânicos no Brasil, conduzidos pelas organizações de movimentos da agricultura orgânica nacionais iniciaram-se na década de 1980. A construção de uma arquitetura institucional para o mercado de produtos orgânicos envolveu diferentes fóruns e espaços públicos, no interior dos quais, atores com interesses os mais distintos, delineando o quadro normativo referente à produção, à comercialização e à certificação. Sobre a necessidade de uma legislação nacional, o debate foi intensificado em 1991, quando foi publicado o regulamento técnico 2092/91 da Comunidade Econômica Europeia, na época o maior mercado importador de produtos orgânicos. Os grupos e as organizações, preocupados com a exclusão da agricultura de base familiar dos mercados e dedicados ao fortalecimento de relações mais próximas entre produtores e consumidores, resistiram à pressão exercida pelo estabelecimento de normas oficiais para a avaliação da conformidade da produção orgânica por parte de instituições que visavam o mercado exportador. Essa resistência fortaleceu os defensores de processos participativos de garantia 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. Naquele momento, o Ministério da Agricultura propôs uma normatização dos produtos orgânicos para o país, prevendo somente a avaliação da conformidade da produção orgânica por entidades credenciadas. Diante dessa proposição, foi posta, por várias organizações, uma contraposição em defesa de um processo de normatização de iniciativas com base nos sistemas participativos de garantia. Em 1999, foi publicada a Instrução Normativa 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, Nacional (OCN) e Estadual (OCE), 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 006 de 2002, mas ainda não contemplava os sistemas participativos de garantia (FONSECA, 2009).

A Instrução Normativa 007/1999 define o sistema orgânico de produção:

Considera-se sistema orgânico de produção agropecuária e industrial todo aquele em que se adotam tecnologias que otimizem o uso de recursos naturais e socioeconômicos, respeitando a integridade cultural e tendo por objetivo a auto-sustentação no tempo e no espaço, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energias não renováveis e a eliminação do emprego de agrotóxicos e outros insumos artificiais tóxicos, organismos geneticamente modificados/OGM/transgênicos, ou radiações ionizantes em qualquer fase do processo de produção, armazenamento e de consumo, e entre os mesmos, privilegiando a preservação da saúde ambiental e humana, assegurando transparência em todos os estágios da produção e da transformação (BRASIL, 1999).

Outras ações relacionadas à regulamentação dos produtos orgânicos no Brasil aconteceram a partir de 2003. Elas serão tratadas no próximo tópico²⁹.

A assistência técnica e a extensão rural (ATER) foi outra área que incorporou o enfoque agroecológico, quando algumas organizações da sociedade civil assumiram um protagonismo na execução de políticas públicas. Criou-se um canal de interlocução com os governos locais, estaduais e com o Ministério do Desenvolvimento Agrário³⁰ (DIAS, 2004).

Na Região Sul do país, o Programa de Tecnologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, criado em 1994 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. Segundo Luzzi (2007, p. 142), “Estas instituições formalizaram uma agenda de cooperação inédita, pois até esse período ainda eram bastante raras as parcerias entre instituições governamentais e não governamentais nesta temática do desenvolvimento rural sustentável.” Essa articulação realizou, no ano de 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 organizações não governamentais (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 EMATER – RS 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. Desta 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 os acontecidos 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 em alguns centros foram importantes, tal 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 com a Rede PTA (LUZZI, 2007).

²⁹ Para maiores detalhes e informações ver Fonseca (2009) e Nierdele, Almeida e Vezzani (2013).

³⁰ Em 1999, por meio da Medida Provisória nº 1911-12/99, ocorreu a transformação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) em Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar. Ainda em 1999, foi alterado para Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar, pela Medida Provisória nº 1999-13/99. Em 2000, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário, regulamentado pelo Decreto nº 3.338/2000, depois revogado pelo Decreto nº 4.723/03, que manteve o nome do ministério e definiu suas competências.

Neves et. al. (2000) citam exemplos de pesquisas oficiais com o enfoque agroecológico desenvolvidas no final da década de 1990. Segundo os autores, o Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (INCAPER) - ES estava executando projetos visando desenvolver e adaptar tecnologias para a agricultura orgânica em parceria com a Rede PTA que no Estado se constituiu na Associação de Programas em Tecnologias Alternativas (APTA).

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. Financiada pela FINEP/FAPERJ, incluindo 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 *et al.* (2000) como a primeira experiência de instituições públicas do Brasil, articulando 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 dentro da 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 et. al., 2000).

A Diretoria Executiva da Embrapa criou, em 2000, um Grupo de Trabalho, 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 (NEVES *et al.*, 2000). Esse documento contribuiu também para consolidar a Agricultura Orgânica como um tema prioritário na empresa. Foi incluído como linha temática em 2002 no lançamento do edital da EMBRAPA 01/2002/ 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 disto foi o pioneirismo de políticas com enfoque agroecológico durante a primeira gestão do Partido dos Trabalhadores na prefeitura de Porto Alegre - RS (1989 – 1992), com o prefeito Olívio Dutra. Durante a Gestão, aconteceu a política municipal de abastecimento alimentar, a partir da implementação de um programa municipal que reunia ações de fortalecimento das feiras livres, incluindo a “Feira da Coolméia”. Esta 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, Aguiar (2010) diz que 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 uma 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 o ano 2000, têm surgido nas instituições de ensino

formal cursos constituídos a partir da crítica ao enfoque tecnicista que se aproximam da agroecologia.

Os egressos das universidades e do movimento estudantil, que haviam vivenciado e organizados essas experiências ou até mesmo só tinham simpatia pela agroecologia, encontraram um lugar para atuação profissional quando surgiu em 1997 o Projeto Lumiar. Tal projeto foi uma 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).

Procura-se aqui destacar algumas experiências, iniciativas e ações no âmbito de instituições e de políticas públicas que, de alguma forma, adotaram o enfoque agroecológico, seja por iniciativa institucional, como o exemplo da EMATER-RS seja por profissionais atuantes nessas instituições, ou projeto, como o caso do Projeto Lumiar. Nas palavras de Favero e Pacheco (2013, p. 241-242),

A partir da década de 2000, mesmo como a hegemonia econômica, política e ideológica do agronegócio no âmbito do governo federal, a presença de alguns gestores mais comprometidos/sensíveis à Agroecologia, somada à organicidade e atuação do movimento agroecológico, tem possibilitado/demandado uma participação intensa das organizações do campo agroecológico na elaboração e execução de programas e políticas públicas.

Importante também frisar que no período (1985-2002) aconteceram várias iniciativas de ensino, pesquisa, extensão, comercialização e certificação, protagonizadas pelos movimentos sociais, ONGs e comunidades locais e que somaram, impulsionaram e pressionaram as iniciativas institucionais aqui relatadas e sintetizadas na tabela 1.

Tabela 1. Resumo das principais iniciativas com enfoque agroecológico nas políticas públicas no período 1985 – 2002 (continua)

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 a “Feira da Coolméia”. 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- Parceria EMBRAPA Agrobiologia, PESAGRO e UFRRJ no município de Seropédica, no qual pesquisadores, estudantes, técnicos e produtores interagem para a construção do conhecimento (capacitação de produtores e técnicos, elaboração de dissertações e teses).
1990	Projeto Piloto – Subprograma PDA.

Período	Iniciativas
1994	Criação de Comissão dentro do 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	Aconteceu em Porto Alegre a Conferência Tecnológica e Desenvolvimento Rural Sustentável. 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 FINEP/ FAPERJ (1998 e 1999) para o desenvolvimento da agricultura orgânica - parceria EMBRAPA, EMATER, PESAGRO, UFRRJ, ABIO, AS-PTA e Agrinatura.
1999-2002-	A EMATER – RS definiu os princípios agroecológicos como política pública prioritária para a agricultura familiar.
1999	Publicação da Instrução Normativa 007/1999 do MAPA, fruto da discussão entre a sociedade civil e o poder executivo. A IN 007/99 dispõe sobre as normas e os procedimentos para a produção, tipificação, processamento, envase, distribuição, identificação e certificação da qualidade para os produtos orgânicos de origem vegetal e animal no Brasil
2000	Grupo de Trabalho, 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 006/2002 do MAPA

Fonte: organização da autora

4.2- Políticas com Enfoque Agroecológico no Período 2003–2010

Com o início do governo de Luís Inácio Lula da Silva em 2003, do Partido dos Trabalhadores, eleito com o apoio e a participação de partidos e movimentos sociais de esquerda, o Brasil iniciou um outro momento histórico na formulação de políticas públicas, com abertura para a retomada dos debates sobre o desenvolvimento nacional.

Importantes alterações começaram a ocorrer nas relações entre Estado e sociedade civil, especialmente no que se refere ao direcionamento das políticas públicas. Atores até então marginais nas arenas públicas tiveram oportunidade de participar e de apresentar suas reivindicações e propostas. Dentre eles, ressaltam-se principalmente aqueles atuantes no tema da segurança alimentar e nutricional 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 de promoção da segurança alimentar e nutricional. No que se refere ao tema da segurança alimentar, a partir de 2003, o Governo Lula conferiu-lhe centralidade e agregou outras questões como a preocupação com a nutrição, o combate à fome e à miséria.

Nessa esteira, surgiu o Programa Fome Zero, reinstalando e reestruturando o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), com gestão entre Estado e sociedade civil e criando a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), envolvendo 20 ministérios, com o papel de coordenar a política de SAN.

Essa estruturação de políticas e de gestão social aliou-se 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).

Assim, o conjunto de políticas e normativas instituídas no pós-2003 constituíram avanços importantes na formulação de um aparato legal para a garantia do DHAA e fortalecimento da agricultura familiar e camponesa. Persistiram, porém, desafios históricos para a plena realização do DHAA no Brasil. Dentre os desafios, podem-se citar: a concentração da terra; as desigualdades (de renda, étnica, racial e de gênero); a insegurança alimentar e nutricional dos 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 (CONSEA, 2010).

Nesse contexto político-histórico de um governo que criou mecanismos de diálogo com a sociedade e que se abriu para pautas antes não acolhidas, a de agroecologia reivindicada por movimentos sociais e ONGs ganhou impulso.

As Conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional e as de desenvolvimento rural sustentável, outra promoção no contexto do referido governo, também 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. Também o enfoque agroecológico foi fortalecido na formulação e implementação das políticas (WEID, 2006a).

Autores como Caporal e Petersen (2012), 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 desenvolvimentos “alternativos para o campo”, nos espaços consultivos e deliberativos nos conselhos, como é exemplo o CONSEA e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF); e Comissões, como a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), dentre outras instâncias de participação social. Além desses espaços, mantiveram-se negociações diretas com gestores públicos a partir de pautas estruturadas e jornadas de lutas.

Destacam-se ações e políticas públicas nacionais dirigidas a um grande número de setores, entre as quais aquelas dirigidas à agricultura familiar e as que se orientaram pela promoção da segurança alimentar e nutricional, que vão ao encontro das demandas da sociedade civil e mais tarde mostraram acúmulos para a formulação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), quais sejam: a) institucionalização da agricultura orgânica; b) assistência técnica e extensão rural com enfoque agroecológico; c) iniciativas de pesquisa e ensino em agroecologia; d) linhas de crédito do PRONAF relacionadas com a agroecologia; e) Política de segurança alimentar e nutricional, incluindo: Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); f) Apoio ao manejo e ao uso sustentável da sociobiodiversidade; g) políticas para as mulheres com enfoque agroecológico. Serão detalhados neste capítulo cada item separadamente.

Agregado às ações, alguns importantes Fóruns foram criados, envolvendo diversas organizações, a saber: a) Comitê de Agroecologia do CONDRAF; b) Comissão Interministerial criada com o intuito de promover, construir, aperfeiçoar e desenvolver políticas públicas para a inclusão e incentivo à abordagem da agroecologia e sistemas de

produção orgânica nos diferentes níveis e modalidades de educação; c) Fórum Permanente de Agroecologia e projetos componentes dos projetos em rede Tecnologias para Agricultura Orgânica e de Transição Agroecológica da EMBRAPA; d) Câmaras Temáticas de Agricultura Orgânica, Comissão Nacional de Produção Orgânica – CNPOrg e Comissões da Produção Orgânica nas unidades da Federação – CPOrg.

Grisa e Schneider (2015, p. 13) constataram que

Nos anos recentes, o Brasil tem sido indicado como um dos países em que há políticas e ações a serem seguidas e 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.

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 de crédito, desenvolvimento territorial, assistência técnica e extensão rural, 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).

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 o agronegócio.

Esse processo, por exemplo, não avançou com relação à questão agrária e do desenvolvimento da agricultura (ARABE, 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 compreendidos. 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).

É de conhecimento geral a existência de um amplo conjunto de estudos, relatórios e artigos sobre cada uma das ações e programas públicos que serão apresentados. Não obstante esse fato, procurou-se reunir e destacar a adoção do enfoque agroecológico nessas políticas antes da PNAPO.

4.2.1- A institucionalização da agricultura orgânica no Brasil

No primeiro ano do governo Lula (2003-2006), foi dado outro passo importante na regulamentação da agricultura orgânica no país. Em dezembro de 2003, foi publicada a Lei nº 10.831 de 23 de dezembro de 2003, definindo e estabelecendo 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.

Para a regulamentação da Lei da Agricultura Orgânica, foi criada a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Agricultura Orgânica (CSAO), instalada em 15 de abril de 2004, composta por membros do governo e da sociedade civil. Dentro da Câmara foram criados subgrupos temáticos cuja atribuição era formular propostas sobre seus respectivos temas: produção vegetal, produção animal, processamento da produção, extrativismo sustentável, certificação, comercialização, estruturas governamentais, justiça social e sistemas participativos de garantia. O Grupo de Agricultura Orgânica (GAO), criado no 1º. Encontro Nacional de Agroecologia (I ENA), pactuou um cronograma de trabalho conjunto com o MAPA e com o MDA e apresentou propostas aos ministérios envolvidos (KARAM, et al., 2006).

A regulamentação da Lei deu-se por meio do Decreto nº. 6.323, publicado em 27 de dezembro de 2007, após a tramitação na Casa Civil e demais ministérios envolvidos (MAPA, MDA, MMA, MS e MDIC), além da aprovação das alterações pela CSAO. O termo institucionalizado nos regulamentos técnicos brasileiros foi o “orgânico”, que pode ser complementado pelos termos ecológico, biodinâmico, natural, biológico, agroecológico, da permacultura e do extrativismo sustentável orgânico. Os regulamentos técnicos específicos (Portarias e Instruções normativas) para cada atividade e setor foram objeto de consulta pública em maio de 2008. No mesmo ano, a CSAO passou a ser chamada de Câmara Técnica da Agricultura Orgânica (CTAO) e mudou suas representações (novos mandatos, inclusão e exclusão de membros) (FONSECA, 2009).

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 sistema participativo de garantia, 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, oficializou 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 sistemas participativos de garantia (KARAM et al., 2006).

O sistema brasileiro, após um amplo e controverso processo de negociação, inovou ao definir a existência de três mecanismos de controle: a certificação, tradicionalmente utilizado em todo o mundo, baseado em auditoria externa; os Sistemas Participativos de Garantia (SPG); e os mecanismos de controle social na venda direta. Refletindo a heterogeneidade de sistemas de produção e comercialização de produtos orgânicos/agroecológicos existentes no Brasil (NIERDELE e ALMEIDA, 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, bem como o aprimoramento e a adequação de marcos regulatórios, promoção e fomento à produção e 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, dentre

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 MMA, mas com ações específicas no MAPA, MDA e MMA (FONSECA, 2009).

Tabela 2. Destaque de atos normativos da Agricultura Orgânica no Brasil

Marco legal	Descrição
Instrução Normativa n°. 007 de 17 de maio de 1999	Estabelece as normas disciplinadoras para a produção, tipificação, processamento, envase, distribuição, identificação e certificação da qualidade de produtos orgânicos, sejam de origem animal ou vegetal.
Instrução Normativa SDA/MAPA n° 006, janeiro 2002	Estabelece os critérios para o credenciamento das entidades avaliadoras da conformidade da produção orgânica.
Lei n° 10.831, de 23 de dezembro de 2003	Dispõe sobre a Agricultura Orgânica e dá outras providências.
Portaria MAPA, março 2004	Criação da Câmara Setorial da Agricultura Orgânica (CSAO), órgão consultivo do Ministro. Lançamento do PRÓ-ORGÂNICO - Programa de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica.
Portaria SDA/MAPA n° 158, julho 2004.	Criação da Comissão Nacional da Produção Orgânica (CNPOrg) e das Comissões nas Unidades da Federação (CPOrg-UF), encarregadas de executar o PRÓ - ORGÂNICO.
Decreto n°. 6.323, de 27 de dezembro de 2007.	Regulamenta a Lei n°. 10.831/2003
Instrução Normativa n° 50, de 05 de novembro de 2009.	Institui o selo único oficial do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica. Somente poderão utilizar o selo, os produtos orgânicos oriundos de unidades de produção controladas por organismos de avaliação da conformidade credenciados no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
Decreto n° 6.913, de 23 de julho de 2009.	Estabelece os procedimentos para o registro dos produtos fitossanitários com uso aprovado para a agricultura orgânica.
Instrução Normativa n° 46, de 6 de outubro de 2011.	Regulamento técnico para Sistemas Orgânicos de Produção Animal e Vegetal.

Fonte: Organização da autora

4.2.2- A assistência técnica e a extensão rural com enfoque agroecológico

Em 2003, o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) foi transferido do MAPA para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio do Decreto n°. 4.739 de 13 de junho de 2003. A partir desse fato, o DATER/MDA constituiu um grupo de trabalho 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 ATER (DIAS, 2004).

Nesse contexto, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) lançada em 2004, de acordo com Diesel, Dias e Neumann (2015, p. 108), determinou que:

A retomada da contribuição do governo federal à assistência técnica e extensão rural mostrou-se intimamente vinculada à institucionalização da política de desenvolvimento rural e de fortalecimento da agricultura familiar. Respondendo à demanda de movimentos sociais, estabeleceu-se um compromisso de apoio, com renovação das concepções e do formato institucional da atuação governamental nessa área.

Luzzi (2007) aponta que é inegável a proximidade teórica e metodológica da PNATER com as experiências de transição agroecológica implementada pela EMATER/RS no governo Olívio Dutra (1999-2002). A PNATER estabeleceu cinco diretrizes que deveriam orientar as ações da nova Política Nacional de Ater (BRASIL, 2007, p. 7).

- a. Assegurar, com exclusividade aos agricultores familiares, assentados por programas de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e aquiculturas, povos da floresta, seringueiros, e outros públicos definidos como beneficiários dos programas da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do MDA, o acesso a serviços de assistência técnica e extensão rural pública, gratuita, de qualidade e em quantidade suficiente, visando ao fortalecimento da agricultura familiar.
- b. Contribuir para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, com ênfase em processos de desenvolvimento endógeno, apoiando os agricultores familiares e demais públicos descritos anteriormente, na potencialização do uso sustentável dos recursos naturais.
- c. Adotar uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar, estimulando a adoção de novos enfoques metodológicos participativos e de um paradigma tecnológico baseado nos princípios da agroecologia.
- d. Estabelecer um modo de gestão capaz de democratizar as decisões, contribuir para a construção da cidadania e facilitar o processo de controle social no planejamento, monitoramento e avaliação das atividades, de maneira a permitir a análise e a melhoria no andamento das ações.
- e. Desenvolver processos educativos permanentes e continuados, a partir de um enfoque dialético, humanista e construtivista, visando à formação de competências, mudanças de atitudes e procedimentos dos atores sociais, que potencializem os objetivos de melhoria da qualidade de vida e de promoção do desenvolvimento rural sustentável.

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).

A partir dessa nova concepção, o DATER/SAF/MDA realizou cursos de formação, estabeleceu parcerias com várias entidades para execução da nova proposta, conforme estabelecido em uma de suas diretrizes: “Viabilizar serviços de Ater que promovam parcerias entre instituições federais, estaduais, municipais, organizações não-governamentais e organizações de agricultores familiares e demais públicos anteriormente citados, estimulando a elaboração de planos de desenvolvimento municipal, territorial e regional, assim como a formação de redes solidárias de cooperação interinstitucional” (BRASIL, 2007, p.7).

O DATER/SAF/MDA também realizou convênios com universidades e escolas agrotécnicas para estimular a formação de profissionais na área de agroecologia. Outra iniciativa foi a elaboração pela SAF do Programa de Apoio à Agricultura de Base Ecológica nas Unidades Familiares de Produção, cujo objetivo geral era: “Estabelecer mecanismos de apoio e estratégias para ações que propiciem a transição agroecológica e o fortalecimento da agricultura e da pecuária familiar de base ecológica, assim como da pesca artesanal, da aquicultura e do extrativismo sustentável, estimulando experiências bem sucedidas e novas iniciativas ambientalmente sustentáveis e economicamente viáveis, pela articulação e pela implementação de políticas, programas e projetos no âmbito do SAF/MDA e em parceria com outros ministérios” (BRASIL, s/d).

Segundo Caporal e Petersen (2012), é na PNATER que a palavra agroecologia aparece pela primeira vez em uma política pública nacional como orientação para a ação dos extensionistas rurais brasileiros. No entanto, estes autores postulam que

No caso da PNATER, em nível federal, um conjunto de proposições de caráter metodológico, introduzidas na Lei de ATER, em 2010, contrariaram frontalmente princípios básicos para o desenvolvimento de serviços de ATER guiados pela 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.

Tabela 3. Marcos institucionais da ATER e a relação com agroecologia a partir de 2003

Marco	Descrição
Decreto nº. 4.739, de 13 de junho de 2003.	Transferiu competências relativas à Assistência Técnica e Extensão Rural do MAPA para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).
2004 - Lançamento da PNATER	Lançamento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). A PNATER consagrou a agroecologia como modelo produtivo a ser implantado pelos serviços de extensão rural.
2006 - Portaria Ministerial nº 25, de 29 de março de 2006.	Criou o Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater) e estabeleceu as instâncias de gestão e execução da ATER pública no país, explicitando a pluralidade de agentes que compunham o arranjo operacional da política.
2008 - Programa 1427 – Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura familiar.	Destinação de recursos orçamentários específicos a um Programa de ATER no PPA 2008 – 2011, sob responsabilidade de operacionalização da SAF/MDA.
2010 - Lei nº 12.188, de 11 de Janeiro de 2010 e Decreto nº 7.215, de 15 de junho de 2010 - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária.	Regulamenta a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e institui o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER. Além de realizar mudanças nos procedimentos de contratação dos serviços de ATER, houve uma alteração importante: a substituição do termo “agroecologia” por uma 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”.

Fonte: Organização da autora

4.2.3- Iniciativas de pesquisa e ensino em agroecologia

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 e por meio de ações pontuais de educadores ou estudantes foram se consolidando, mas também em ações coletivas que articularam iniciativas voltadas para o ensino, a pesquisa e a extensão (ABA-Agroecologia, 2013). Destacar-se-ão as iniciativas de ensino e pesquisa do Governo Federal, a partir de 2003, relativas à inserção do tema da agroecologia 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), um espaço de discussão e articulação do conhecimento agroecológico no meio acadêmico-científico, que faz parte da ANA. No entendimento de Luzzi (2007, p. 164), “a ABA-Agroecologia e a ANA constituem hoje dois espaços nacionais importantes de articulação política a envolver a temática da agroecologia. A continuidade desse diálogo e o estreitamento das relações entre ambas, constituem um importante desafio para o avanço da agroecologia, tanto no campo político quanto no tecnológico”.

Serão destacadas as iniciativas de ensino e pesquisa do Governo Federal, a partir de 2003, relativas à inserção do tema da agroecologia nessas áreas.

Foram criados no Brasil, a partir de 2003, mais de 100 cursos de Agroecologia ou com enfoque em Agroecologia. Tal tendência levou o Ministério de Educação (MEC) a incluir a Formação em Agroecologia em seus catálogos de cursos de nível médio e superior, consagrando a profissionalização na área. Atualmente, o Brasil conta com inúmeros cursos de Tecnólogo e Bacharel em Agroecologia, numa tendência crescente de criação desse tipo de cursos em todas as regiões do país. Da mesma forma, há cursos de Especialização, Mestrado e linhas de programas de doutorado dentro do campo de conhecimento da agroecologia (BALLA, et al., 2014; CAPORAL e PETERSEN, 2012).

Em 2010, Aguiar (2010) estimou cerca de 100 cursos que se aproximavam da temática da Agroecologia. Desses, cerca de 80 de nível técnico e superior e os demais de pós-graduação. Segundo a autora, 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.

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), a partir de 2004, lançando editais de pesquisa em interface com a extensão rural. O edital MCT/CNPq/MDA/MDS n.º. 36/2007 tinha como objetivo apoiar projetos da agricultura familiar, mas abria a possibilidade de apoiar trabalhos direcionados à agroecologia. Em 2009, foi lançado o Edital MCT/CNPq/MDA/MDS n.º. 033/2009, em que já constava uma linha específica voltada à agroecologia, nos seguintes termos: “Realização de estudos e pesquisas sobre metodologia e prática da extensão rural agroecológica”. Em 2010, o Edital CNPq/MDA n.º 58/2010 propôs, de forma explícita, a criação de núcleos de agroecologia em Instituições de Ensino Superior nas diversas unidades da Federação. Naquele mesmo ano, o MEC, o MAPA e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) lançaram Carta-convite para selecionar 30 projetos de implantação e consolidação de núcleos de agroecologia nos

Institutos Federais (PADULA, CARDOSO, FERRARI, DAL SOGLIO, 2013).

O Edital 58/2010 apoiou 52 Núcleos de Agroecologia em Instituições de Ensino Superior em 20 estados da Federação. Foram 18 projetos na região Sul, 13 no Sudeste, 12 no Nordeste, 05 no Centro-oeste e 04 projetos no Norte.

Em relação às ações relacionadas à pesquisa na EMBRAPA, a empresa realizou em 2005, a Reunião de Trabalho sobre Agricultura de Base Ecológica, contando com a participação do governo, dos movimentos sociais e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), (ANA) e (INCRA). Na reunião, foram levantados os temas agroecológicos prioritários para pesquisa. Ainda, em 2005, a EMBRAPA criou um Grupo de Trabalho (GT) em Agroecologia que elaborou o Plano de Agroecologia. Em 2006, a EMBRAPA consolidou seu Marco Referencial em Agroecologia, resultado de um debate incluindo pessoas internas e externas à empresa, como parte de institucionalização da abordagem agroecológica (EMBRAPA, 2006).

O lançamento do Marco Referencial em 2006 abriu a possibilidade de elaboração e aprovação de vários 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 em 2008, envolvendo e articulando pesquisadores de outros centros de pesquisa da EMBRAPA. Seguindo o caminho do Marco Referencial foi ampliada e fortalecida a carteira de projetos, chamada de Macroprograma 6, para desenvolvimento de pesquisas exclusivamente com agricultura familiar, fortalecendo a temática da agroecologia (PADULA, et al., 2013).

4.2.4- As linhas de crédito 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 e camponeses no Brasil. Dois fatores foram decisivos para mudar esse panorama. De um lado, o movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/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 outro lado, estudo da FAO e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em 1994, aportou ao debate político da época uma importante contribuição, ao definir com maior precisão conceitual a agricultura familiar brasileira e mostrar sua importância socioeconômica (FAO/INCRA, 1994). Além disso, o estudo apresentou um conjunto de diretrizes que apontava a expansão e o fortalecimento desse segmento social específico como uma estratégia viável para construir um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil. Ainda no ano de 1994, o tema da reconversão e da reestruturação produtiva dos agricultores familiares passou a integrar mais fortemente a agenda governamental. 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 implementação, em 1996, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), do PRONAF (FERREIRA, ALVES e FILHO, 2008). No decorrer dos anos em que foi implementado, o PRONAF sofreu uma série de mudanças e criação de novas modalidades,

resultando na aprovação da Lei da Agricultura Familiar, Lei nº 11.326/2006 que institucionalizou a categoria agricultor familiar³¹.

Duas proposições de novas modalidades foram apresentada pela ANA, em 2003, representada pelo seu Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Transição Agroecológica, em negociação com os gestores do PRONAF: o "esverdeamento" do PRONAF e a criação de uma 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 o 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 PRONAF. 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 Semi-árido 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 50% para o crédito de investimento para os grupos C e D³². Os interessados deveriam apresentar aos agentes financeiros um projeto de financiamento que incluísse um plano de manejo e de 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 Semi-árido, destinado aos agricultores dos grupos B, C, A/C e D, tinha por finalidade investimentos em projetos de infraestrutura hídrica e implantação, ampliação, recuperação ou modernização de demais infraestruturas, incluindo aquelas relacionadas com projetos de dessalinização, produção e serviços agropecuários e não agropecuários para populações de baixa renda no Semi-árido (GRISA, 2012).

Não obstante as inovações, essas linhas de crédito não tiveram uma 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 ano 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),

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,

³¹ 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.

³² Os grupos A e A/C são formados pelos assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e demais programas de crédito fundiário do governo federal (Cédula da Terra, Banco da Terra ou o Programa de Crédito fundiário). O Grupo B aglomera o conjunto formado pelos agricultores familiares mais pobres do 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)

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 numa importante fonte de financiamento público para diversos segmentos da agricultura brasileira. Entretanto, sua versão recente se apoia numa lógica evolucionista, que elege os agricultores familiares de maiores níveis de renda como seu público preferencial. Esse ponto remete à discussão dos destinatários das políticas públicas: financiamento para quê e para quem? Será retomado esse tema no próximo capítulo, na discussão na formulação da PNAPO e do PLANAPO.

4.2.5- Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)

No segundo capítulo já se abordaram alguns pontos relativos à SAN. Neste tópico, o intento é descrever os avanços conceituais na política de SAN no Brasil e a relação de programas específicos dentro da política de segurança alimentar e nutricional com a agroecologia: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), executado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB); o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e a Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM - Bio).

No contexto em que os sistemas agroalimentares são dominados por um número menor e mais poderoso de grandes empresas transnacionais, para as quais os alimentos são nada mais nada menos que mais uma oportunidade de negócio, geração de lucro e acumulação de riquezas, como descrito no capítulo anterior, desde 2003, o Brasil ingressou num novo período de construção de uma agenda pública de segurança alimentar e nutricional (SAN), que possibilitou avanços para a proteção e a 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 11.947/09, regulamentando 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; e a inclusão do DHAA no artigo 6º da Constituição Federal, Emenda Constitucional nº 64, de 2010³³.

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”³⁴.

Essa diretriz corrobora o que afirma Olivier de Schutter, Relator Especial da ONU, que ressalta a agroecologia como

³³Foram também instituídas a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 1.346/2006, e a Lei 11.947/09, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Integram esse Sistema: Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), órgãos e 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.11º, da LOSAN).

³⁴ Decreto nº 7.272, DE 25 de agosto de 2010.

[...] um 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).

Como abordado anteriormente, a partir da segunda metade dos anos 1990, a temática da segurança alimentar vem-se constituindo num tema recorrente no Brasil. O planejamento e a construção das políticas públicas visando à segurança alimentar foi motivo de amplo debate público e governamental.

Nessa perspectiva, 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).

A Lei nº 11.346, Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), instituída em 2006, no art. 2º afirma que

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e as ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (BRASIL, 2006).

A SAN, de acordo com o art. 3º da LOSAN, consiste:

Na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006)

Essa foi uma definição que partiu do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), em 2003, também aprovada na II Conferência Nacional de SAN em 2004, como resultado de um processo de construção coletiva envolvendo Governo e sociedade civil. Esse conceito está em consonância com os princípios adotados pelas resoluções internacionais, de que o direito à alimentação passou a ser incorporado aos demais direitos humanos, estabelecidos na Carta dos Direitos Humanos de 1948. Os demais elementos, como quantidade, qualidade e regularidade, também estão em consonância com o compromisso assumido pelo Brasil na Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996.

Ao conceito de SAN, torna-se inevitável incorporar o princípio de soberania alimentar³⁵, uma vez que os países estão inseridos em uma ordem internacional. “Tal

³⁵ Uma conferência Mundial de soberania alimentar, realizada em Mali em 2007, afirma na Declaração de Nyéléni (2007): “La Soberanía Alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y política alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas”.

princípio sustenta o direito dos povos definirem suas estratégias de produção e consumo dos alimentos que necessitam” (MALUF e REIS, 2013a, p. 19).

A partir dos conceitos de DHAA e SAN, fica evidente a urgência de sistemas agroalimentares que produzam alimentos básicos, com adequada qualidade biológica, livres de contaminantes, e que possam ser estabelecidos mecanismos que os tornem acessíveis para todos os cidadãos. Os conceitos também indicam a necessidade de estratégias e formas de produção que assegurem a viabilidade de produção continuada dos agroecossistemas ao longo dos anos, de forma a garantir que as futuras gerações também possam utilizar a mesma (e única) base de recursos naturais necessária para a produção dos alimentos necessários a sua sobrevivência (CAPORAL e AZEVEDO, 2011).

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 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio), garantindo um atendimento específico para os extrativistas, o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF), entre outros (SCHMITT e GRISA, 2013).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado como ação estruturante do Programa Fome Zero, instituído pela Lei n^o. 10.696, de 02 de julho de 2003. Entre suas diretrizes estão: incentivar a agricultura familiar, promovendo sua inclusão econômica e social por meio do consumo e 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; incentivar a formação de estoques públicos de alimentos por agricultores familiares, suas cooperativas e associações, fortalecendo os circuitos locais e regionais de comercialização de alimentos. Além de promover a assistência alimentar em escolas, creches, restaurantes populares, asilos, hospitais, bancos de alimentos e a 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 o PAA incorporar e valorizar, de forma tão abrangente, os alimentos locais, promover os hábitos alimentares regionais e o uso da biodiversidade na alimentação, promover 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 um Marco Regulatório capaz de provocar uma 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).

Um 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 uma 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 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) já tinha uma longa trajetória nas políticas públicas brasileiras, com origens em 1955, quando foi assinado o Decreto nº. 37.106, instituindo 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 alfabetização de jovens e adultos e foi estabelecida uma 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, prefeituras e 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 segurança alimentar e nutricional no Brasil (SCHMITT e GRISA, 2013).

O outro programa, a PGPM-Bio, foi instituído em 2008, por meio da Lei nº 11.775, garantindo um 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 delas, promovendo a sustentabilidade; 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; ambos os programas têm o acréscimo de 30% nos preços de referência para os alimentos produzidos de modo agroecológico ou orgânico; ambos os programas enfatizam 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 segurança alimentar e nutricional e à agricultura familiar. Espaços como CONSEA constituíram-se em arenas importantes para influenciar na formulação e na implementação de novos instrumentos e programas de políticas públicas.

4.2.6- Apoio ao manejo e ao uso sustentável da sociobiodiversidade

Como já visto, um dos programas precursores do apoio do Estado para a transição agroecológica foi o Subprograma Projetos Demonstrativos – PDA do Projeto Piloto do MMA. As ações do PDA foram *locus* importante para redes de atuação com a agroecologia, como é o caso da ANA, apresentar suas ideias e demandas relativas às políticas públicas de apoio à agroecologia.

A partir de 1999, O Projeto Piloto passou por uma revisão de sua primeira fase. As discussões dos resultados alcançados pelos subprogramas e projetos em execução e as discussões decorrentes das dificuldades surgidas na implementação desencadearam um processo de revisão que delimitou os objetivos do Programa e estabeleceu uma segunda fase a partir de 2003 (MMA, s/d).

O PDA tinha em sua concepção o entendimento de que está na sociedade civil e nos movimentos sociais grande parte do campo de inovações socioambientais, base para a construção de processos de desenvolvimento pautados em novos paradigmas. Little (2005)

defende que o PDA exerceu forte influência na formulação e na implementação do Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (PROAMBIENTE).

O PROAMBIENTE foi encaminhado como proposta pelos principais movimentos sociais da Amazônia brasileira, entre os anos 2000 e 2002, na busca de alternativas e estratégias econômicas ecológicas, sendo incorporado como política pública piloto, a partir de 2003. Em linhas gerais, o Proambiente une quatro ações: participação social na política pública, planejamento territorial, planejamento econômico ecológico dos lotes rurais e acordos comunitários de serviços ambientais (MATTOS, BRONDÍZIO, ROMEIRO, ORAIR, 2010).

No bojo dos novos procedimentos de concepção e de gestão de políticas públicas consideradas inovadoras, o PROAMBIENTE introduziu, em consonância, o protagonismo da sociedade civil na formulação, como foi o caso dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais no Norte do país, do modelo de gestão que articula diferentes instrumentos de apoio ao desenvolvimento rural e a instituição de recompensas pelos serviços ambientais gerados pela produção familiar rural.

4.2.7 - Políticas para as mulheres rurais e agroecología

Um dos elementos centrais trazidos pelo debate atual em torno da categoria socioprofissional da agricultura familiar, e que possibilita um diálogo com experiências agroecológicas e sua interação com políticas públicas, diz respeito às novas ruralidades consideradas, como a visibilização do trabalho das mulheres no bojo da agricultura familiar e camponesa. Também tem importância o respeito a determinadas categorias e identidades que permitem valorizar conhecimentos agroecológicos, como é o caso dos camponeses, indígenas e populações tradicionais³⁶.

Entre os fatores que favorecem o reconhecimento das mulheres nos sistemas de produção, Siliprandi (2013) cita a visibilidade do trabalho das mulheres, por meio das atividades por elas tradicionalmente desenvolvidas dentro da produção familiar, além de hortas, pomares, criações de pequenos animais e transformação caseira de produtos, somando-se às atividades domésticas e aos cuidados com a família.

Assim, parte-se da premissa de que uma mudança de atitude é requerida com relação ao meio natural e às pessoas, em uma perspectiva colaborativa e de valorização da contribuição de todos para o sucesso dos empreendimentos; a necessidade de integração do conjunto de atividades da unidade de produção (visão sistêmica); a maior participação das mulheres em atividades fora do âmbito doméstico e da propriedade (cursos, eventos, feiras etc.); além do aumento da renda obtida pelas mulheres com os seus produtos, advinda da comercialização em nível local e regional.

Nos anos 2000, especialmente a partir de 2003, as mulheres trabalhadoras rurais deram continuidade ao processo que ganhou força no final da década anterior, na conquista de espaço e visibilidade política. Por meio de estratégias de mobilização e participação, demonstraram sua capacidade de articulação e estabelecimento de parcerias, qualificaram sua plataforma e agenda política e desencadearam processos de interlocução e negociação com o Estado, reivindicando o reconhecimento das mulheres como agricultoras, o acesso igualitário à terra na reforma agrária, e direitos sociais, tendo como principal pauta a previdência social (PIMENTA, 2013).

Ainda segundo a autora,

³⁶ No Brasil, algumas categorias estão alicerçadas na legislação, como a Lei nº. 11.326/2006 - Lei da agricultura familiar.

Se, a princípio, ‘mulher, trabalhadora rural e dirigente sindical’ denota a identificação da mulher a partir do seu trabalho e de sua atuação sindical, guarda, também, uma conotação de trajetória construída, de protagonismo político para fazer valer o reconhecimento da condição de trabalhadora rural, superar as desigualdades de gênero, conquistar espaço no movimento sindical e atuar na qualidade de dirigente. Indica, pois, a condição de sujeito político, protagonista de lutas sociais por reconhecimento, direitos, justiça, autonomia e igualdade (PIMENTA, 2013, p. 155).

Esse protagonismo das mulheres rurais garantiu, nas últimas décadas no Brasil, vários avanços para seu reconhecimento como sujeitas de direitos, levando à consideração delas como beneficiárias explícitas das políticas públicas. As mudanças aconteceram por conta dos esforços das organizações de mulheres para ganhar visibilidade, não apenas em relação ao Estado, mas também junto à sociedade em geral, e dentro dos próprios movimentos camponeses (SILIPRANDI e CINTRÃO, 2015; PIMENTA, 2013; AGUIAR, 2015).

Em relação aos movimentos de mulheres rurais, houve uma evolução tanto na sua forma de organização como no seu aparecimento público. Houve uma multiplicação de movimentos e identidades sociais e políticas e um crescimento das ações e mobilizações, chamando a atenção da população urbana para as suas reivindicações. Ampliaram-se as suas bandeiras de luta, passando das reivindicações previdenciárias e de direitos sociais (cuja contraparte era o Estado) para temas produtivos e vinculados a um projeto estratégico de desenvolvimento rural, questionando também a ação de grupos privados (identificados com o agronegócio), o papel atribuído à agricultura familiar nesses projetos, e o próprio lugar das mulheres na sociedade (SILIPRANDI e CINTRÃO, 2015, p. 572).

Exemplos dessa atuação das mulheres são as Marchas das Margaridas, organizadas em 2000, 2003, 2007 e 2011 por um conjunto de organizações coordenadas pela Comissão Nacional da Trabalhadora Rural da CONTAG, e manifestações da Via Campesina nas comemorações do dia 8 de março, que ocorrem desde 2006. Dessa articulação das mulheres, surgiu importante contribuição para incorporar na agenda do governo o tema da agroecologia, influenciando posteriormente a PNAPO e o PLANAPO.

Outros espaços em que as mulheres rurais têm participado ativamente são os da criação e da articulação de associações de produtores, cooperativas e experiências de produção e comercialização de produtos agrícolas, extrativistas, da pesca e artesanais, ajudando a construir as redes de economia solidária e de produção agroecológica hoje existentes no país. Foram elas, por meio de seus movimentos, as pioneiras na apresentação dos temas da agroecologia como uma proposta de política pública, a partir das Marchas das Margaridas e dos movimentos organizados pela Via Campesina (SILIPRANDI, 2013).

A mobilização política das mulheres rurais tem surpreendido a sociedade, o Estado e mesmo os próprios movimentos sociais rurais, em função de extrapolarem o que seria socialmente esperado em relação às suas atribuições de gênero. Os movimentos de mulheres rurais não têm se restringido às reivindicações históricas de inclusão das mulheres em políticas públicas, mas avançam na proposição de um modelo de desenvolvimento para o campo que combina questões estratégicas presentes nos movimentos ecologistas/ambientalistas com elementos trazidos historicamente pelo feminismo. Alguns setores, como o MMC – Movimento de Mulheres Camponesas, por exemplo, começam a falar na necessidade de construção de um “feminismo camponês” (SILIPRANDI e CINTRÃO, 2015, p. 582).

Gradualmente, as mulheres começaram a ganhar mais visibilidade também por meio

das feiras de produtoras, das redes de empreendedoras formadas no Norte e Nordeste do país, da aproximação dos movimentos de mulheres com as atividades do campo da Economia Solidária e da ampliação das publicações dedicadas aos temas propostos pelas mulheres (SILIPRANDI, 2013).

A participação das mulheres nos movimentos agroecológicos brasileiros, como visto, não se iniciou com a ANA. No entanto, no âmbito dessa articulação, assistiu-se a um fortalecimento dessa participação. Em 2004, por exemplo, foi formado o Grupo de Trabalho de Mulheres da ANA (GT Mulheres da ANA), durante um Seminário Nacional que reuniu organizações feministas, de mulheres rurais e do campo agroecológico, para refletir e dialogar sobre feminismo e agroecologia. O GT adotou uma estratégia em duas linhas de ação: incorporação do debate de gênero em todas as instâncias organizativas da ANA e intervenção nos espaços de formulação de políticas públicas, buscando valorizar as experiências das mulheres (CARDOSO e RODRIGUES, 2009).

Dessa forma, o tema de gênero passou a estar presente na maioria das entidades que integram a ANA. Ainda que a inclusão dos temas das mulheres como eixo universal/transversal seja um processo em construção, “pode-se afirmar, entretanto, que a existência do GT Mulheres da ANA, ao propiciar a aglutinação de mulheres oriundas de distintos movimentos, tem cumprido um papel fundamental na afirmação das mulheres enquanto sujeitos políticos atuantes, também no campo agroecológico” (SILIPRANDI, 2013, p. 338).

Os principais programas e políticas lançados no período de 2003 a 2010, pelo MDA, objetivando diminuir as desigualdades de gênero no meio rural, foram: 1- Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (2004); 2- Crédito Especial para Mulheres – PRONAF Mulher (2003/2004); 3- Assistência Técnica Setorial para Mulheres (2005); 4- Programa de Organização Produtiva para as Mulheres Rurais (2008); 5- Criação da Modalidade Adicional de Crédito para Mulher na Reforma Agrária – Apoio Mulher (2008); 6- além de mudanças substanciais no tratamento dado às mulheres, por exemplo, nas políticas de acesso a terra (SILIPRANDI e CINTRÃO, 2015).

Entretanto, embora as mulheres tenham historicamente participado ativamente da construção da agroecologia no Brasil, como produtoras, experimentadoras, comerciantes, consumidoras, somente nos últimos anos têm aparecido publicamente como sujeitos de políticas públicas e com o papel indiscutível de trazer a agroecologia para agenda governamental.

5. PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA PNAPO E DO PLANAPO

A argumentação nos capítulos anteriores buscou mostrar a crescente consolidação de políticas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar como uma categoria socioprofissional, à segurança alimentar e nutricional e ao direito humano à alimentação adequada. A partir de 2003, apareceram dois elementos principais. Um deles corresponde ao ambiente de formação de agenda de políticas públicas que se abriu para novas temáticas e enfoque, como o da agroecologia; em outro, a reestruturação ou surgimento de espaços de participação social. Eles aconteceram num ambiente de hegemonia do agronegócio caracterizado, no seu aspecto tecnoprodutivo, pela predominância da monocultura, pelo uso intensivo de insumos e de agrotóxicos, pelo sistema paulatinamente enfrentado pelo movimento agroecológico, como visto em capítulo anterior.

Um dos espaços que se configurou na arena política de disputa de inserção do enfoque agroecológico nas políticas públicas foi o CONSEA. Haja vista a convergência da pauta e da plataforma política das entidades que atuam no campo da agroecologia e da Segurança Alimentar e Nutricional. Segundo depoimento dos entrevistados, os embates no CONSEA e nas Conferências de SAN, em torno do sentido de comida, cultura alimentar e alimentação saudável, garantiu que a promoção de sistemas sustentáveis de base agroecológica constasse como uma das Diretrizes da LOSAN dando sustentação à incorporação da agroecologia nos marcos institucionais de políticas como PAA e PNAE, por exemplo.

Parte-se do pressuposto de que o fortalecimento de uma arena política ligada à SAN como o CONSEA, tendo como protagonistas principais a sociedade civil organizada, trouxe para as políticas públicas o acúmulo da prática dessas organizações e influenciou o processo de formulação e implementação da PNAPO.

Busca-se compreender como o tema da agroecologia passou a ser alvo de preocupação e decisão do governo; que alternativas foram tomadas e em que condições permitiram tornar-se proeminentes na agenda governamental e, como aconteceu o processo de formulação da Política e do Plano, tornando-se uma política pública.

Sem maiores pretensões, senão a de oferecer uma síntese para localizar o contexto político, econômico e social em que se insere a formulação da PNAPO, seguem alguns pontos sobre o contexto do período recente do primeiro governo Dilma que vai de 2011 a 2014.

Em 2014, foi realizada a sétima eleição direta consecutiva para presidente da República e completaram três mandatos consecutivos de convergência programática, com os dois mandatos do Governo Lula (2003/2006, 2007/2010) e o primeiro mandato do Governo Dilma (2011 a 2014). Tais governos consolidaram e realizaram uma parte da agenda popular e democrática aguardada desde há muito tempo, fruto de lutas dos movimentos sociais.

Sobretudo a partir de 2004, segundo Braga e Paludetto (2015), a conjuntura econômica favorável permitiu boa parte das conquistas socioeconômicas recentes, tais como: a melhoria das condições de vida de grande parcela da população, que estava sob situação de miséria e extrema pobreza, por meio de melhorias na configuração do emprego e dos rendimentos. Essas melhorias foram devidas ao aumento do salário mínimo, da taxa de ocupação e das transferências governamentais, responsáveis por reduzir a precariedade socioeconômica de importantes segmentos da sociedade brasileira.

Além das transferências governamentais para as famílias, também foi impulsionada a expansão da oferta dos serviços, como por exemplo na área de educação. Os gastos federais com essa área dobraram entre 2000 e 2010 (FAGNANI, 2014).

Segundo Fagnani (2014, p.3),

Na década passada, foram engendradas alternativas ao modelo econômico que vinha sendo implantado desde 1990 e que resultaram na melhoria dos padrões de vida da população. A economia cresceu e simultaneamente distribuiu renda, fato inédito nos últimos cinquenta anos. O reconhecimento desse fato não implica endossar a ideia de que teria sido implantado um “novo padrão de desenvolvimento”. Na verdade, caminhou-se no sentido da construção de um modelo econômico menos perverso que o padrão histórico.

A crise econômica internacional de 2007 a 2009 recolocou questões centrais da realidade socioeconômica brasileira em um contexto marcado pela globalização produtiva, comercial e financeira. Vale dizer que a relativa bonança econômica, vivenciada pelo Brasil entre 2004-2008, permitiu a “acomodação” de uma série de problemas estruturais que vêm desde então se acumulando e acabaram por manifestar-se nos anos de 2008 a 2014. Ao mesmo tempo, apesar de tentativas de mudanças de conteúdo em diferentes momentos do tempo histórico, o fato é que as forças políticas que substituíram as forças liberais tampouco alcançaram em 12 anos de governo implantar um novo padrão de desenvolvimento, embora os autores considerem que houve avanços na questão social (BRAGA e PALUDETTO, 2015).

Não obstante os avanços, tais como o recuo da concentração de renda entre 2001 e 2011 aos padrões de 1960, de acordo com Fagnani (2014), o Brasil permanece entre as vinte nações com maior concentração de renda do mundo, a secular concentração da riqueza agrária continua intocada e a bandeira da Reforma Agrária ainda é atual. Ainda segundo Fagnani (2014), as desigualdades também se refletem na apropriação física do espaço urbano, bem como no sistema tributário que não incide sobre a renda e o patrimônio. As iniquidades também estão presentes no acesso aos serviços sociais básicos. As políticas sociais universais apresentam lacunas de oferta entre classes sociais e regiões do país.

É, nesse contexto contraditório, que os movimentos sociais se organizaram para reivindicar mudanças no contexto político, social e econômico, e é assim que vão se delineando perspectivas de construção de uma política de princípios com os quais é formulada a PNAPO, a partir de 2011.

Nesse contexto, novos desafios aparecem:

Ao mesmo tempo que narrativas liberalizantes interagem com uma retomada da intervenção dos Estados Nacionais; a diversidade social, cultural e econômica do meio rural brasileiro vem à tona, exigindo o reconhecimento político e institucional da agricultura familiar, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, extrativistas, etc.; “florescem” grupos sociais reclamando direitos e a atuação do Estado; crescem os espaços de participação social, expressando o amadurecimento democrático da sociedade brasileira, mas lançando constantemente novos desafios à gestão pública no sentido de contemplar diferentes atores, ideias e interesses; e exigem-se, cada vez mais, processos que coadunem a dimensão ambiental, social, econômica e cultural (GRISA E SCHNEIDER, 2015, p. 15).

Foi a 4ª Marcha das Margaridas, em 2011, que conseguiu pautar e trazer para tomada de decisão governamental o tema da agroecologia. A partir desse fato, desencadeou-se o processo de formulação da PNAPO e do primeiro PLANAPO. Nos tópicos seguintes serão

descritos e entendidos como se chegou à Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e à formulação do PLANAPO.

5.1- Mulheres Trabalhadoras Rurais e Camponesas Pautam a Agroecologia

A categoria ‘mulheres trabalhadoras rurais’ compõe uma diversidade de identidades, tais como: assalariadas, extrativistas, pescadoras, quilombolas, quebradeiras de coco, assentadas, agricultoras familiares e camponesas, para citar algumas. Tais identidades constroem-se e expressam-se nos espaços doméstico/familiar, nos movimentos sindicais e autônomos e arenas de participação política e social como aquelas instituídas pelo Estado (PIMENTA, 2013).

Segundo Siliprandi (2013), embora existam mulheres trabalhando com diferentes temas, aqueles que mobilizam as mulheres agricultoras, dentro do campo agroecológico do ponto de vista do conteúdo das ações, são as questões de alimentação e saúde, temas historicamente atribuídos a elas por sua condição de gênero. Essa autora compreende que há, no entanto, um contexto de politização desses temas, deslocando-os de seu sentido tradicional, devido ao questionamento ao atual modelo de produção e consumo, perpassando inclusive o questionamento das relações pessoais e dos papéis de gênero.

A produção de alimentos voltada para o consumo interno, sem a dilapidação dos recursos naturais, pressupõe políticas de apoio à diversificação de cultivos, o monitoramento dos impactos ambientais das práticas agrícolas atuais, o estímulo a práticas conservacionistas com relação à biodiversidade e o apoio aos circuitos locais de comercialização. Contrapõe-se, portanto, ao avanço das monoculturas e dos plantios extensivos, vistos como o símbolo de uma visão imediatista, equivocada e irracional de uso dos recursos naturais (SILIPRANDI, 2013, p. 339).

Na defesa de direitos sociais e de políticas públicas, as mulheres rurais passaram a desenvolver práticas articulatórias. Nessa perspectiva, as mulheres rurais sindicalistas tiveram a iniciativa de realizar a Marcha das Margaridas, no ano 2000, como uma grande estratégia articulatória e organizativa, construída em parceria com movimentos autônomos, feministas, centrais sindicais e organizações internacionais (PIMENTA, 2013).

A Marcha das Margaridas surgiu vinculada à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), e aglutinou um conjunto de movimentos de mulheres, movimentos feministas, associações e centrais sindicais. Esses movimentos articulam-se para reivindicar, propor e garantir às mulheres do campo e da floresta, direitos sociais, econômicos, políticos, sexuais e reprodutivos. Essa articulação não é fixa. A cada Marcha, uns permanecem, outros saem, outros entram, outros retornam, o que a torna um campo flexível (AGUIAR, 2015).

A Marcha das Margaridas, assim denominada como uma homenagem ao legado da líder sindical Margarida Maria Alves, assassinada em agosto de 1983, consolidou-se na agenda sindical e dos movimentos de mulheres. Com o lema “Contra a Fome, a Pobreza e a Violência Sexista”, a Marcha das Margaridas, no ano de 2000, mobilizou milhares de mulheres em todo o país para denunciar a situação de pobreza e exclusão agravadas pelo modelo neoliberal, apresentando suas reivindicações ao governo federal (PIMENTA, 2013).

Outras Marchas aconteceram nos anos de 2003, 2007 e 2011, já em contextos políticos mais favoráveis ao diálogo entre movimentos sociais e governo federal.

A Marcha das Margaridas de 2011, ampliada em termos de articulação e parceria, abraçou em seu processo de construção o desafio de incluir e de nomear a

diversidade e, ao mesmo tempo, ser capaz de construir uma plataforma e pautas unificadas. Um processo no qual sempre se coloca o risco de exclusão, de comprometimento de dimensões da pluralidade de situações e posições identitárias, como é o caso das mulheres indígenas, pescadoras, quilombolas e de comunidades tradicionais. Por outro lado, reside nessa diversidade o grande diferencial e o desafio da Marcha das Margaridas como ação promovida pelas mulheres do movimento sindical de trabalhadores e trabalhadoras rurais (PIMENTA, 2013 p. 13).

Vilênia Aguiar, em sua tese doutoral de 2015, faz uma etnografia da Marcha das Margaridas de 2011. Apoiar-se no citado estudo para entender como a Marcha priorizou em suas principais pautas reivindicatórias a agroecologia, colocando de uma vez por todas a agroecologia na agenda decisional da Presidência da República.

Em 2011, a 4ª Marcha das Margaridas aconteceu numa conjuntura marcada pelo primeiro ano de mandato do governo Dilma, sucessora de Lula e primeira mulher presidente da República.

Aguiar (2015) mostra a composição das articulações da Marcha e as parcerias que se formaram:

As chamadas “parceiras” são convidadas a integrarem a Coordenação Ampliada e, uma vez constituído este espaço, ele se torna o espaço de discussão, debate e decisões que incidirão sobre a construção da Marcha. Nesses espaços são discutidos os objetivos, as metas, o caráter, o lema e os eixos temáticos da Marcha das Margaridas; são definidas as ações e construído o conteúdo dos cadernos de textos. A discussão e a sistematização da pauta da Marcha também são construídas nesse espaço. São parceiras da Marcha 2011: Central Única dos Trabalhadores (CUT), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Articulação das Mulheres Brasileiras (AMB), Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), Marcha Mundial das Mulheres (MMM), Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia (MAMA), Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE), Confederação de Organizações de Produtores Familiares, Camponeses e Indígenas do Mercosul Ampliado (Coprofam), Rede de Trabalhadoras Rurais Latino-Americana e do Caribe (Rede LAC) e a União Brasileira de Mulheres (UBM). Além das “parceiras”, têm, ainda, as chamadas colaboradoras: Cfêmea, Católicas pelo Direito de Decidir, FASE, GT de Mulheres da ANA, Loucas de Pedra Lilás, SOF, SOS Corpo. Algumas dessas colaboradoras também compõem os Comitês Estaduais, que exercem a mesma função da Coordenação Ampliada nos estados. Assim, a FASE, por exemplo, é “parceira” no estado do Pará. SOS Corpo é “parceira” no estado de Pernambuco, o que mostra que há um deslocamento das posições de “parceiras” ou “colaboradoras”, conforme as relações que essas várias organizações estabelecem nos estados (AGUIAR, 2015, p. 142).

Dentre as entidades colaboradoras estão O GT de Mulheres da ANA e a FASE, que tem o histórico relacionado à Rede PTA e à agroecologia. Segundo depoimentos feitos para este trabalho, a presença da FASE foi uma das responsáveis pela inserção da agenda ambiental e da agroecologia na pauta das Marchas.

A Marcha das Margaridas 2011, diferentemente dos anos de 2000, 2003 e 2007, que adotaram como lema “Contra a fome, a pobreza e a violência sexista”, traz como tema: “2011 razões para marchar por desenvolvimento sustentável com justiça, autonomia, liberdade e igualdade.”. Nos documentos e materiais de divulgação, a Marcha é apresentada com várias dimensões: 1- Mobilização nas comunidades, municípios e estados; 2- Organização nas comunidades, nos Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais e Federações; 3- Articulação com os diversos grupos de mulheres; 4- Formação no estudo, análise política de temas prioritários para a construção do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PADRSS) com igualdade para as mulheres; 5- Denúncia das condições de vida no

campo, pobreza, desigualdade, violência e exclusão das mulheres das políticas públicas; 6- Proposição de ações, programas e políticas para as mulheres do campo e da floresta; 7- Negociação da pauta da Marcha com as reivindicações e proposições de ações e políticas públicas; 8- Visibilidade e empoderamento das mulheres do campo e da floresta (AGUIAR, 2015).

A Marcha de 2011 teve como objetivos políticos: 1- Fortalecer e ampliar a organização, mobilização e formação sindical e feminista das mulheres trabalhadoras rurais; 2- Contribuir para a democratização das relações no Movimento Sindical dos Trabalhadores e das Trabalhadoras Rurais (MSTTR), com a superação das desigualdades de gênero; 3- Atuar para que as mulheres do campo e da floresta sejam protagonistas de um novo processo de desenvolvimento rural voltado para a sustentabilidade da vida humana e do meio ambiente; 4- Dar visibilidade e reconhecimento à contribuição econômica, política e social das mulheres no processo de desenvolvimento rural; 5- Denunciar e protestar contra a fome, a pobreza e todas as formas de violência, exploração, discriminação e dominação e avançar na construção da igualdade para as mulheres; 6- Propor e negociar políticas públicas para as mulheres do campo e da floresta (CONTAG, 2011).

Os eixos temáticos que organizaram a plataforma política da Marcha das Margaridas de 2011 foram: biodiversidade e democratização dos recursos ambientais; terra, água e agroecologia; soberania e segurança alimentar e nutricional; autonomia econômica, trabalho e renda; educação não sexista, sexualidade e violência; saúde e direitos reprodutivos; democracia, poder e participação política (CONTAG, 2011).

Em torno desses eixos foram organizadas suas reivindicações, que articulavam questões estruturais da pauta geral dos trabalhadores do campo às demandas específicas das mulheres. Como exemplo, cita-se a Reforma Agrária, uma reivindicação histórica, que aparece na pauta articulada ao fortalecimento do protagonismo das mulheres na agricultura familiar, à conservação e à preservação da biodiversidade e do patrimônio genético, e à construção da agroecologia e soberania alimentar (SILIPRANDI e CINTRÃO, 2015).

A pauta da Marcha, entregue ao Congresso Nacional e ao Governo Federal, foi respondida publicamente pela Presidenta Dilma Rousseff, que anunciou uma série de medidas em resposta às reivindicações das mulheres, referentes a mudanças em programas de crédito, comercialização, acesso a terra e combate à violência.

Nas palavras da Presidenta Dilma no encerramento da Marcha, apontando a disposição do governo em dialogar com as mulheres e responder às suas demandas:

Hoje eu estou aqui e queria dizer para vocês que a Marcha de vocês me toca e me emociona profundamente, não apenas como presidenta da República, mas como mulher e cidadã. [...] Estou aqui, no primeiro ano do meu governo, como a primeira mulher a presidir o Brasil, para conversar com vocês e responder à pauta de reivindicações das mulheres do campo [...] Tenho certeza de que o debate com os movimentos sociais é fundamental. Tenho certeza de que as críticas e as sugestões são essenciais e, além disso, para nós, são bem-vindas, muito bem-vindas e necessárias, permitem que façamos cada vez melhor, permitem que possamos, juntas, construir o Brasil que queremos, um país sem miséria, um país rico, porque o seu povo é rico, e um país mais justo e menos desigual. Um país em que a autonomia das mulheres e a igualdade de gênero sejam traços essenciais do nosso desenvolvimento, tanto econômico quanto social e cultural (BRASIL, 2011).

Foi no encerramento da Marcha, o momento em que a Presidenta comprometeu-se com o que veio a constituir a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO): “Criaremos um grupo de trabalho especial, para elaborar o Programa Nacional de Agroecologia, com a participação dos movimentos sociais e das organizações de mulheres” (BRASIL, 2011).

O Discurso da Presidenta aponta uma resposta concreta à pauta das mulheres: a construção participativa de um Programa de agroecologia.

Nos tópicos seguintes busca-se mostrar esse processo e entender como se chegou à Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

5.2- Processo de Elaboração da PNAPO e do PLANAPO

Voltando ao período que antecede a 4ª Marcha das Margaridas, a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e o CONSEA realizaram debates e pressionaram o Ministério do Meio Ambiente (MMA) pela implementação e o monitoramento do Programa Nacional de Agrobiodiversidade. Logo no início do governo Dilma, a ANA e os movimentos sociais foram chamados para algumas conversas com o MMA. Na figura da então Ministra do MMA, Isabella Teixeira, foi reconhecida a necessidade de dar o devido lugar ao desenvolvimento rural, à agricultura familiar e à agroecologia na política ambiental e em suas relações com outras políticas do governo. Naquele momento, a ministra anunciou a intenção de implementar algumas iniciativas concretas em relação à agroecologia “para dentro” do governo federal. Uma delas foi a decisão de articular outros ministérios e órgãos públicos com a sociedade civil organizada. Não havia definição se essas medidas seriam operacionalizadas por meio de um Programa, de um Plano ou de uma Política Nacional (ANA, 2012a).

Com o intuito de dar seguimento a essa discussão, tendo o MMA como protagonista por parte do governo federal nessas primeiras articulações, seguiram-se às audiências duas reuniões entre ANA e MMA. A ANA constitui-se como a principal articuladora do campo agroecológico na relação com o Estado, representado neste momento pelo MMA, dando os primeiros passos do que viria a ser a PNAPO. As duas reuniões com o MMA foram especificamente com a equipe da Secretaria do Extrativismo e do Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR), com a presença do Secretário nacional Roberto Vizentin e da ministra Izabella Texeira. Por parte da sociedade participaram da primeira reunião, além de pessoas do núcleo executivo da ANA, representantes de movimento sociais e outras redes: Rede Cerrado, Conselho Nacional de Populações Extrativistas (CNS), Articulação no Semi-Árido (ASA), CONTAG, FETRAF, Via Campesina. Na segunda reunião, somaram-se outras organizações: a Associação de Agricultura Orgânica do Paraná (AOPA) e o Centro Ecológico (ambas da Rede Ecovida de Agroecologia); a Rede Xique-xique, organizações da ANA que integram a Câmara Técnica de Agricultura Orgânica (CTAO); e a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA-Agroecologia). Participou também um representante da Associação de Agricultura Natural de Campinas e Região (ANC) que presidia a CTAO (ANA, 2012a).

Importante também destacar, segundo informações dos entrevistados, que, paralelamente a essa interlocução da sociedade civil com o MMA, estava em construção no âmbito da Comissão Nacional de Produção Orgânica (CNPOrg), envolvendo também as CPOrg nos estados, coordenadas pelo MAPA, uma proposta de política de agricultura orgânica que fora iniciada após um café da manhã com o Presidente Lula, acontecido durante o seu segundo mandato.

Em agosto de 2011, quando a Marcha das Margaridas pautou a Presidência da República quanto à necessidade e à urgência de uma Política Nacional de Agroecologia, essa agenda, que já vinha em discussão no MMA e no MAPA, ganhou relevância e passou então para a agenda decisional. Assim, os sujeitos sociais envolvidos na Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e na CNPorg convergiram nos dois processos e assumiram o protagonismo junto aos espaços promovidos pelo governo brasileiro para a formulação e

implementação da PNAPO³⁷. O MMA também deu apoio à Marcha das Margaridas de 2011 com o patrocínio de um *stand* da agroecologia, onde as mulheres fizeram exposição de suas experiências e iniciativas, no espaço de realização da Marcha.

Segundo depoimentos, devido ao papel que o MMA já vinha desempenhando nesta agenda, a Presidenta Dilma designou-o para estabelecer o diálogo com a sociedade civil pela parte do governo brasileiro, em articulação com outros ministérios.

Assim, foi constituído um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pelo MMA, no qual também participaram ativamente os seguintes Ministérios e Autarquias: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); Ministério da Educação (MEC); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); Ministério da Fazenda (MF); CONAB; INCRA; Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e EMBRAPA. Posteriormente, a Secretária-Geral da Presidência da República (SG/PR) passou a integrar o GTI.

A primeira iniciativa do GTI foi identificar metas e iniciativas dos diferentes ministérios no Plano Plurianual (PPA 2012-2015), relacionadas ao enfoque agroecológico e a produção orgânica, consolidando o documento denominado “Plano Nacional de Agroecologia e Sistemas Orgânicos de Produção”. Em outubro de 2011, o GTI tinha uma primeira minuta da Política. Essa minuta foi apresentada à ANA e às Comissões de agricultura orgânica para considerações e opiniões.

Esse primeiro documento do GTI, de proposição de um Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, estava organizado em cinco partes: introdução, objetivo do plano, dimensões, desafios e estratégias de implementação. Apresentava como problemas a incapacidade do atual sistema de produção de alimentos atender à demanda mundial de alimentos de forma sustentável, uma vez que a fome no mundo e o modelo de agricultura intensiva têm saqueado os recursos naturais do planeta, causando a intensificação da degradação dos solos, minando o abastecimento de água e contribuindo para as mudanças climáticas. A agroecologia é apresentada no documento como uma possibilidade para melhorar a sustentabilidade dos agroecossistemas (BRASIL, 2011).

A ANA buscou uma participação ativa na interlocução com o GTI na construção das propostas. Propôs ao MMA ampliar o diálogo com a realização de cinco Seminários regionais de consulta às organizações da sociedade civil e um seminário nacional. Os Seminários regionais tinham como objetivo debater e produzir subsídios à formulação da política nacional, a partir de suas respectivas realidades e experiências em diferentes contextos socioambientais de promoção da agroecologia. Já o Seminário nacional tinha como intuito a apresentação da síntese das discussões e propostas aos gestores dos ministérios envolvidos. A proposta foi acolhida e aprovada pelo MMA, que viabilizou o processo por meio do PDA como uma das últimas atividades desse programa que, no passado, como mostrado, foi um importante, senão o único programa que possibilitava ao Estado apoiar as experiências brasileiras em agroecologia. Contraditoriamente, é neste contexto de surgimento da PNAPO que é extinto o PDA, então ancorado no MMA, principal programa de apoio às iniciativas agroecológicas e referência de política pública, segundo relatado nos depoimentos colhidos para esta Tese.

O início desse processo sistemático de participação da sociedade na formulação da PNAPO aconteceu com a realização de uma oficina nos dias 02 e 03 de fevereiro de 2012 em Brasília. Na ocasião, as entidades da ANA planejaram o processo de participação da ANA, na construção da PNAPO. Como resultado dessa atividade a ANA elaborou um documento para

³⁷ As organizações da Marcha das Margaridas estavam incluídas.

orientação das discussões nos seminários regionais, denominado “Subsídios para o debate sobre a Política Nacional de Agroecologia e Sistemas Orgânicos de Produção”. Participaram dessa oficina, representando a ANA, os seguintes movimentos e ONGs: CONTAG; MPA; MST; MMC; CNS; Rede Cerrado; ASA; Rede Ecovida; ABA-Agroecologia; UNICAFES; ANC; FASE; AS-PTA; Secretaria Executiva da ANA e as entidades executoras dos projetos PDA para os seminários (CTA-ZM, SASOP e Tijupá). Representando o governo participaram: MMA; MAPA; MDS; MDA; CONAB; INCRA.

O documento com os subsídios traz as percepções das redes e movimentos sobre a proposta de política do governo. Apresenta três premissas do “campo agroecológico” para o debate; as considerações sobre o processo de elaboração e negociação da política; e as orientações para a realização dos seminários regionais. Em relação às premissas, a primeira aponta ser fundamental a participação ativa da diversidade de atores envolvidos na construção da agroecologia que historicamente a construíram respeitando as diversidades e as territorialidades. A segunda premissa expõe que a agroecologia não deva limitar-se à promoção de um nicho de mercado. O foco deve ser centrado na promoção da agricultura familiar, das populações tradicionais e indígenas como base sociocultural e econômica do desenvolvimento rural. A terceira premissa diz respeito ao modelo de desenvolvimento, especialmente do desenvolvimento rural, que segundo o documento, as propostas devem cumular para mudanças dos modelos concentradores de renda e dos fatores de produção (ANA, 2012a).

As organizações da agroecologia viam o contexto político onde estava inserido o debate da agroecologia como contraditório, mas com algumas perspectivas de avanços, conforme o documento da ANA:

[...] o que constatamos durante o governo Lula e no governo Dilma é que o Estado, em seu conjunto, vem reiterando um modelo de desenvolvimento em contradição com os postulados defendidos pela ANA e consagrados em seus documentos políticos: a não realização da Reforma Agrária; a violação dos direitos territoriais; a liberação dos transgênicos, a ampliação do consumo de agrotóxicos, as mudanças do código florestal, do código de mineração etc. Ao mesmo tempo em que o governo reafirma a necessidade de produzir mais alimentos, existe ainda um grande preconceito com relação ao potencial da agricultura familiar responder ao desafio do aumento da produção, e menos ainda em bases agroecológicas. Isso é uma leitura ideológica associada aos interesses econômicos do agronegócio. E apesar de reiterar e aprofundar o modelo de desenvolvimento que questionamos, o governo brasileiro vem anunciando a incorporação da perspectiva agroecológica em diferentes programas e instituições (ANA, 2012a, p. 3).

No referido documento (ANA, 2012a), a ANA reconheceu que nos últimos anos foram formuladas e implementadas políticas públicas que contribuíram para o fortalecimento da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais. A ANA cita os programas e ações e faz algumas ressalvas em relação, principalmente, à fase de implementação. Foram citados o Pronaf Agroecologia e o Pronaf Semi-Árido, porém, considerou-se muito baixa sua execução e abrangência; a Política e a Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural, que significou uma ampliação de escala dos serviços de ATER, mas ainda se orientam principalmente por um enfoque técnico e metodológico de difusão de tecnologias aos agricultores familiares, embora existam diversas iniciativas inovadoras, de organizações da sociedade civil e também de órgãos públicos, orientadas pelo enfoque agroecológico e por abordagens metodológicas participativas baseadas no diálogo de saberes; o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), considerados como campos férteis de inovação que promovem o aumento e a diversificação da produção, circuitos curtos de comercialização associados às iniciativas garantidoras da

segurança alimentar e nutricional; também tiveram maior apoio de políticas públicas, nos últimos anos, as feiras da agricultura familiar, feiras da roça, agroecológicas, e as iniciativas de apoio à comercialização da produção da agricultura familiar; os programas executados no Semi-árido brasileiro pelas organizações que fazem parte da Articulação do Semiárido (ASA): o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) e o Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2), considerados programas que afirmam ações voltadas às necessidades concretas das populações, têm um grande impacto nos territórios e podem garantir autonomia, qualidade de vida, renda e segurança alimentar.

O documento aponta limites e desafios dessas políticas:

A despeito dos avanços representados por algumas políticas, que cumprem papel de fortalecer a agricultura familiar, tem se evidenciado que não apenas são insuficientes, como seu caráter fragmentado não as situam como um corpo coerente de orientações deliberadamente voltadas para a viabilização e a disseminação da agroecologia como uma alternativa de organização socioeconômica, tecnológica e ambiental do mundo rural brasileiro. Os impactos deletérios do padrão dominante de desenvolvimento rural e as evidências cada vez mais reconhecidas do caráter sustentável e da viabilidade técnico-econômica da produção agrícola de base agroecológica interpelam as políticas públicas no sentido de formular e implementar um conjunto coerente de políticas que sustentem o crescimento em escala da agroecologia e promovam a proposta agroecológica como alternativa para o desenvolvimento rural no Brasil (ANA 2012a, p. 3).

A percepção da ANA sobre a proposta preliminar apresentada pelo GTI, no início de 2012, é expressa no documento:

[...] é formado por muitas iniciativas desconectadas entre si, sem nenhuma coerência com as elaborações acumuladas pela sociedade civil, além de ter abrangência e orçamento extremamente restritos. Assim elaboradas, essas orientações da política pública constituem em si uma demonstração dos limites que a hegemonia dos interesses do setor do agronegócio impõe à elaboração e à implantação de políticas estruturantes para o desenvolvimento rural fundamentadas na agroecologia e também revela a fragilidade e a fragmentação dos setores governamentais que têm procurado pautar a agroecologia “para dentro” do governo. [...] É preciso, portanto, debater a proposta da Política Nacional de Agroecologia e Sistemas Orgânicos de Produção com esta clareza: de que não estamos diante de uma oportunidade de mudança radical no modelo de desenvolvimento hegemônico (ANA, 2012a, p. 4).

O Documento da ANA expressa como positiva a iniciativa do governo e avalia os interesses do governo de levar adiante, naquele momento, a discussão da PNAPO: “O governo tem a necessidade de demonstrar seu empenho nas questões relacionadas com as mudanças climáticas, conservação das águas, da biodiversidade etc., que estão na base das justificativas de uma “economia verde”. [...] De pelo menos anunciar e “propagandear” isso durante a Rio + 20” (ANA, 2012a, p.5)

Por fim, o documento também expressa as expectativas e alguns interesses da própria ANA:

[...] é positiva a iniciativa do governo na proposição de uma Política Nacional de Agroecologia e Sistemas Orgânicos de Produção, que poderá possibilitar avanços na institucionalização e no desenvolvimento conceitual e prático de políticas para a promoção da agroecologia. A iniciativa abre também excelente oportunidade para o fortalecimento da ANA e sua expressão política (ANA, 2012a, p. 3).

A segunda atividade coordenada pela ANA aconteceu em 10 e 11 de abril de 2012. Foi um Seminário Nacional “Por uma Política Nacional de Agroecologia e Sistemas Orgânicos de Produção”. Na pauta do Seminário estava a discussão da formulação das propostas da ANA para a PNAPO, a partir dos resultados dos cinco Seminários regionais.

O conjunto dos eventos regionais mobilizou aproximadamente 300 representantes de 150 entidades de movimentos sociais, organizações da sociedade civil, redes regionais e estaduais, assim como profissionais vinculados a universidades e órgãos governamentais de pesquisa e extensão. A proposta do GTI também foi apreciada por 27 Comissões Estaduais de Produção Orgânica- CPOrg, pela Câmara Temática da Agricultura Orgânica – CTAO e pela Comissão Nacional de Produção Orgânica – CNPOrg (BRASIL, 2012b).

Esse seminário da ANA, de síntese das proposições dos Seminários regionais, contou com a presença de cerca de 100 representantes de organizações da sociedade civil. Dentre as organizações da sociedade civil, estavam presentes: Articulações estaduais de agroecologia, CONTAG, Rede Ecovida, MMC, AOPA, ABA, Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (APACO), ASA, Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), Alternativa para Pequena Agricultura no Tocantins (APA-TO), FETRAF, AS-PTA, Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), CNS, Comissão Pastoral da Terra (CPT), Terra de Direitos, Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (SASOP), Tijupá, FASE e OXFAM.

As organizações e movimentos debateram propostas, apresentadas ao final do Seminário aos representantes do governo federal convidados para receber dos movimentos a proposta sobre a PNAPO. Além das propostas, foram apresentados o contexto sociopolítico, expectativas e premissas da ANA para a construção do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

Várias intervenções valorizaram a disposição do Governo e solicitaram a participação da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) na construção da Política, dentro do marco de debates com os movimentos sociais.

A SG/PR, à época com o Ministro Gilberto Carvalho, mostrou disposição de seguir em diálogo com essa agenda. A SG/PR no primeiro Governo Dilma tinha como incumbência assessorar diretamente a Presidenta da República no relacionamento e na articulação com entidades da sociedade civil e dos movimentos sociais, o que incluía a criação de canais que assegurassem a consulta e a participação popular na discussão e definição de agendas prioritárias para o país (BRASIL, 2012b).

Aqui surgem perguntas semelhantes às realizadas por Kingdon (1995), ao desenvolver o modelo de múltiplos fluxos e indagar os motivos que possibilitam chegar o momento de se considerar uma ideia e o porquê de, em determinado momento, as pessoas que estão dentro e ao redor do governo dedicarem-se a um tema, em detrimento de outro.

A agroecologia foi considerada nesse momento e as discussões em torno de uma política de agroecologia e produção orgânica ganharam força em 2011 e 2012, por conta de problemas que exigiram, naquela ocasião a atenção do governo. Dentre eles, o debate sobre os agrotóxicos, com as iniciativas tomadas no âmbito da Campanha contra os Agrotóxicos, realizada pela sociedade civil e as mudanças propostas no código florestal, evidenciado em algumas falas nas entrevistas. Neste momento emergiu, no Brasil, o tema da “economia verde”, com vários grupos econômicos e políticos se posicionando em relação ao tema. Outro tema que estava no horizonte era a Rio+20, que veio a ocorrer em 2012. Esse contexto trazia para as organizações da sociedade civil a necessidade de construir convergências, inclusive no plano internacional, conforme já apontado em tópicos anteriores, de um lado. Por outro lado, para o governo federal era uma oportunidade de mostrar ao mundo ações na área ambiental, de saúde e social.

A ideia inicial do GTI foi a criação de um Programa de Agroecologia e Produção Orgânica. No decorrer do processo, pela dimensão e por pressão social, foi definido que seria uma Política por meio de um decreto e que daria sustentação a um Plano Nacional a ser elaborado na sequência. A fala de um dos entrevistados do governo indica que o início do processo foi “bastante torto”, pois, antes de se ter uma política, o GTI estava discutindo uma proposta de Plano. Outra discussão que demandou debates do GTI versava sobre quais órgãos coordenariam o processo após a formulação da política.

Uma nova versão de Decreto da PNAPO e do Plano Brasil Agroecológico foi submetida à sociedade civil em um encontro com essa finalidade, denominado “Diálogo Governo e Sociedade Civil – Devolutiva da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica”, realizado em 18 de maio de 2012. As propostas já continham alguns elementos das proposições apresentadas pelos movimentos sociais e diversas organizações da sociedade civil, dentre elas a ANA, a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), a Comissão Nacional de Produção Orgânica (CNPOrg) e a Câmara Temática da Agricultura Orgânica (CTAO) do MAPA (BRASIL, 2012b).

Esse Encontro, organizado pela SG/PR e pelo MMA, tinha como objetivo ser um momento de diálogo entre governo e sociedade civil sobre as propostas do Decreto e do Plano. O encontro também tinha como objetivo discutir a gestão e a participação social da Política.

A abertura do Encontro contou com a presença do Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho, do Secretário-Executivo do MMA, Francisco Gaetani, do Secretário-Executivo Adjunto da Casa Civil, Gilson Alceu Bittencourt, dos Secretários Nacionais dos demais Ministérios envolvidos e representantes da ANA e da CNPOrg. O Governo, na figura do Secretário de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do MMA, Paulo Guilherme Cabral, apresentou a proposta da PNAPO para a sociedade civil. Os participantes do Encontro, divididos em três grupos de trabalho analisaram o conteúdo do decreto e as medidas do plano. Na sequência, ocorreu a sugestão de desdobramentos. Por fim, os Secretários e outros representantes do governo federal fizeram o balanço do evento e os encaminhamentos na Mesa de Encerramento (BRASIL, 2012b).

A realização do Encontro, a presença das autoridades governamentais e das entidades do campo agroecológico e orgânico demonstraram o empenho e o interesse, tanto do governo quanto da sociedade com a proposição da PNAPO.

Os principais pontos destacados no Encontro foram as fontes de financiamento do Plano; créditos e seguros adequados à agroecologia e sistemas de produção orgânica; formas de acompanhamento pela sociedade civil da proposta da Política depois do encontro; preocupações sobre a forma de gestão e o lócus de gestão da política.

O relatório do Encontro destaca o papel estratégico da SG/PR na relação com a sociedade no primeiro Governo Dilma. O relatório mostra que a sociedade atribuiu à SG/PR um papel estratégico na participação social, o que deu o tom desempenhado na condução da formulação da PNAPO. No relatório do encontro de 18 de maio de 2012, o papel da SG/PR está destacado da seguinte forma:

Em parceria com outros ministérios, a Secretaria-Geral da Presidência desenvolve ações para difundir a participação social como método de gestão, ampliando os canais de diálogo entre governo e cidadãos, ao mesmo tempo em que acompanha a incorporação das propostas da sociedade civil nos conteúdos das políticas (BRASIL, 2012b. Pag. 3).

Naquele Encontro, a sociedade civil demandou à Secretaria Geral da PR que assumisse o papel de garantir a participação da sociedade no acompanhamento da PNAPO

junto ao governo federal. O argumento apresentado foi que a agroecologia era uma agenda transversal e já contava com ações de diferentes órgãos. Além disso, a Secretaria Geral, por ser um órgão vinculado à Presidência da República, facilitaria, organizaria e daria o maior peso político à PNAPO.

Diante dos depoimentos e dos documentos levantados na pesquisa, comprovou-se a grande interface havida entre articulação de políticas públicas a partir da ancoragem da política na SG/PR, com sua vinculação à Presidência da República. Seu papel de atuar na promoção da participação social, possibilitou uma maior interação tanto da sociedade civil com o governo, quanto das diferentes agendas dos ministérios, afunilando para o que era debatido nas instâncias da PNAPO.

Em relação à ancoragem da Câmara Intergovernamental foram apresentadas propostas como o tripé: MDA/MMA/MAPA, ou apenas MDA e MMA. Naquele momento, o governo não havia decidido como seria a gestão da PNAPO. As sugestões e as pressões da sociedade foram cruciais para a decisão. A Câmara ficou vinculada ao MDA.

O primeiro Encontro organizado pela SG/PR teve os seguintes encaminhamentos:

- As propostas apresentadas pela sociedade civil serão encaminhadas aos ministérios competentes que deverão responder a cada uma, com empenho para a incorporação das propostas, tanto na PNAPO, quanto nas demais políticas ministeriais;
- Uma Comissão de Trabalho da sociedade civil foi formada a partir da indicação dos movimentos, composta por dois representantes da ANA/ABA; dois representantes da CNPOrg e dois representantes dos movimentos sociais do campo;
- A comissão trabalhará junto com Grupo de Trabalho Interministerial no fechamento da proposta da PNAPO;
- A Secretária-Geral da Presidência irá avaliar a possibilidade de sediar o Conselho Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica;
- Uma nova versão do Decreto e das medidas será apresentada para a Casa Civil, já com a incorporação das propostas da sociedade civil;
- Com a parceria da sociedade civil, a expectativa é que a política seja lançada ainda na RIO+20;
- O grupo que participou do Encontro será convidado a monitorar a PNAPO por meio das próximas reuniões de diálogo em 2013 e 2014 e do conselho a ser instituído com participação da sociedade civil (BRASIL, 2012b, p. 19).

O conteúdo das propostas e das contribuições dos participantes do Encontro ao texto do Decreto e às medidas imediatas da política serviram de base para a revisão da PNAPO e fechamento do texto do Decreto.

A seguir são apresentados alguns desdobramentos, de acordo com as entrevistas realizadas e os documentos analisados, dos pontos encaminhados no Encontro de 18 de Maio de 2012.

Em relação ao primeiro ponto, levar as propostas aos ministérios responsáveis, foram realizadas reuniões do GTI com os representantes da sociedade e rodadas de conversas com os ministérios. As principais atividades são destacadas a seguir.

Uma primeira atividade foi consolidar o texto do decreto e do plano com as contribuições advindas do Encontro. O passo seguinte foi uma reunião com a Casa Civil para apresentação do texto e discussão da estratégia a ser seguida. Havia expectativa que a Política fosse lançada na Conferência RIO +20, que veio a ocorrer em junho de 2012. A partir dessa reunião, aconteceram outros momentos do grupo interministerial em diálogo com o grupo da sociedade civil indicado no encontro, ainda coordenado pelo MMA, e desse grupo com a Casa Civil.

Dentre os principais momentos até o lançamento da política, destacam-se alguns momentos internos do governo, com o objetivo de garantir a publicação do decreto com as

contribuições da sociedade e estabelecer prazo para o PLANAPO com as medidas concretas. A partir do Encontro de 18 de maio, a SG/PR e o GTI organizaram os pontos para discussão com os referidos ministros e a Casa Civil. Dentre os pontos apresentados constavam: a agenda dos agrotóxicos e da água; o fomento a territórios livres de agrotóxicos; o formato da gestão; a pauta dos insumos; a produção e a comercialização de sementes crioulas; a desburocratização das compras governamentais para garantir a aquisição da agricultura familiar; o crédito diferenciado e acessível com bônus no pagamento do financiamento; a geração de conhecimento, com fomento à participação das entidades das organizações da sociedade civil na produção de conhecimento; o papel da EMBRAPA; o papel da ATER e das compras governamentais diferenciadas com incentivos para a produção orgânica e agroecológica. Esses pontos estavam na proposta do Plano com as respectivas medidas, faltando, entretanto, definir responsáveis, recursos e formas de implementação.

Uma reunião antecedeu a apresentação do conteúdo do Decreto à Casa Civil. A reunião aconteceu no dia 02 de agosto de 2012. A ela estavam presentes os ministros do MAPA, Mendes Ribeiro; do MDA, Pepe Vargas; da SG/PR, Gilberto Carvalho e a ministra do MMA, Isabella Teixeira. Também participaram assessores, membros do Grupo de Trabalho Interministerial e o Secretário Executivo adjunto da Casa Civil, Gilson Bittencourt.

O Secretário Executivo da SG/PR, Diogo Sant'Ana, apresentou um resumo do conteúdo do Decreto. A discussão ficou em torno da estrutura de gestão: tamanho, proporcionalidade de membros do governo e da sociedade civil; caráter deliberativo ou consultivo. Uma parte do governo entendia e defendeu a estrutura proposta pela sociedade civil: formato do Conselho com 2/3 da sociedade e 1/3 governo, à semelhança do CONSEA. No entanto, a proposta negociada internamente no governo foi de 50% sociedade e 50% governo³⁸, e, em vez de conselho, seria uma comissão. Foi definida também a Criação de uma Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO).

Nessa reunião também ficou determinada a estratégia de se lançar o Decreto em primeiro lugar, com as definições da Política e, em momento posterior, o Plano. Assim, haveria mais tempo de amadurecimento das medidas e da negociação com os ministérios e a sociedade civil a respeito dos pontos que comporiam o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO).

Uma segunda reunião de pactuação interna ao governo para fechamento do texto do que viria a ser o Decreto da PNAPO foi realizada em 14 de agosto de 2012. Contou com a presença dos membros do GTI, da Secretaria Executiva e área jurídica da Casa Civil, e a presença da Ministra Isabella Teixeira do MMA. Nesse momento, foi acordado publicar o decreto de forma simplificada, uma vez que se verificou que havia muitas iniciativas constantes no Plano ainda em aberto e sem consistência, que poderiam ser ajustadas e pactuadas por normas complementares. O ministro da SG/PR, Gilberto Carvalho ficou com a incumbência de despachar com a Presidenta a liberação do decreto.

A política foi decretada no Ato nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. O Decreto estabelece que o MDA coordene uma Câmara Técnica, reunindo os órgãos do governo, que mais tarde veio a ser a Câmara interministerial (CIAPO) e que a SG/PR coordene a relação do governo com a sociedade civil por meio de uma Comissão paritária, que veio a ser a CNAPO.

Tem-se aqui definida a etapa de formulação do Decreto da PNAPO. Tal etapa no ciclo da política pública consiste na seleção e na especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos, marcos jurídico, administrativo e financeiro (SARAVIA, 2006; FREY, 2000). Porém, no caso

³⁸ Na prática, a SG/PR conseguiu manter uma maior participação da sociedade civil nas reuniões da CNAPO, garantindo a participação dos membros suplentes em todas as reuniões. Uma outra forma de contemplar uma maior participação foi a indicação dos membros suplentes de entidades diferentes dos membros titulares.

do Decreto da PNAPO, não se tratou de algo completamente novo, uma vez que muitas ações já vinham sendo executadas. Convém compreendê-lo como um incremento, o que, segundo Lindblom (2006), significa que o processo político e de tomada de decisão é interativo e complexo, sem início ou fim, com decisões tomadas gradualmente.

O Decreto da Política foi lançado somente dois meses após a Rio+20, data da expectativa inicial de lançamento, durante o I Encontro Unitário dos Trabalhadores, Trabalhadoras e Povos do Campo, das Águas e das Florestas: por Terra, Território e Dignidade, que aconteceu em Brasília de 20 a 22 de agosto de 2012. Esse Encontro, realizado pela sociedade civil, reuniu 38 organizações de trabalhadores e trabalhadoras dos povos do campo, das águas e das florestas, dentre elas MST, CONTAG, FETRAF, CNS, MMC, MPA, MAB. Aconteceu 51 anos após o “I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas sobre o caráter da Reforma Agrária”, acontecido no ano de 1961, em Belo Horizonte.

Esse processo, conforme relatado, não foi algo contínuo. Os depoimentos e os documentos consultados apontam idas e vindas, interrupções e também insatisfações por parte da sociedade. Um pedaço do depoimento de Eugênio Ferrari, em entrevista concedida ao site da ANA, ilustra essa descontinuidade e descontentamento:

Temos clareza que uma política de agroecologia deve ser voltada para o conjunto da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais. Com essa estratégia, construímos na ANA propostas de ações prioritárias e medidas. Assim participamos até o final de maio, mas quando o Decreto foi lançado ficamos surpresos porque o processo de diálogo foi interrompido. Ficamos surpresos e insatisfeitos com a ausência da referência à função social da terra, que é o elemento fundamental e base física da agroecologia, assim como a ausência da questão da promoção universal à água, reafirmada como um bem de domínio público. A proposta de participação social também ficou restringida em relação à proposta formulada entre o governo e a sociedade civil (FERRARI, 2012).

Na visão do governo, expressa na mesma matéria do site da ANA, o Ministro do MDA, Pepe Vargas, aponta um governo em disputa. Avalia que, por isso, o Decreto tem avanços, mas também insuficiências, nas suas palavras:

Há um entendimento que o arcabouço jurídico formal brasileiro recepciona boa parte das propostas dos movimentos da sociedade civil, mas não elimina a disputa política e a correlação de forças dentro do governo, como no congresso e no judiciário, para essa construção, observou o Ministro do Desenvolvimento Agrário. Segundo ele, é possível seguir em frente com o que foi construído até agora, com seus avanços e insuficiências (VARGAS, 2012).

Nessa mesma matéria, o jornalista Eduardo Sá também entrevistou o Ministro Chefe da SG/PR, Gilberto Carvalho, que emitiu opiniões sobre o processo da Política e as perspectivas, destacando que era importante estabelecer uma relação tensa com o governo e pressionar dentro da máquina pública para obter avanços (SÁ, 2012). Nas palavras do Ministro, alguns pontos sensíveis e também as dificuldades internas ao governo:

Então temos que lutar contra o uso intensivo de agrotóxico, a contaminação da água. Não há tema interdito entre nós, o decreto não sinaliza a falta de profundidade, na prática vamos discutir isso. O importante é uma visão nossa de ambição, pensar grande, ocupar espaços dentro do governo e, sobretudo, na sociedade. Temos dificuldades dentro do governo para aprovar os insumos orgânicos, enquanto os químicos são aprovados com muita força e lobby. É uma batalha, e precisamos estar juntos (CARVALHO, 2012).

5.3- Continuidade do Processo de Elaboração do PLANAPO Pós-Decreto 7.794/2012

Uma nova fase foi iniciada com a publicação do Decreto 7.794/2012. Entrou na agenda decisional o PLANAPO, que já estava em processo de construção anterior, conforme descrito acima. Mas havia necessidade de decisões, complementações e ajustes.

Em atendimento ao Decreto, o processo de construção do PLANAPO foi liderado e coordenado, no âmbito da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO), pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em estreito diálogo com a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), cuja Secretaria-Executiva estava sob a responsabilidade da SG/PR. Tanto a CIAPO quanto a CNAPO foram instâncias criadas pelo Decreto 7.794/2012.

Além dos órgãos do Governo Federal que compunham a CIAPO e das organizações sociais e órgãos do governo na CNAPO, a construção do PLANAPO envolveu organizações e movimentos sociais de âmbito nacional, com interface com a agroecologia. Na CNAPO, o PLANAPO foi debatido em três reuniões. A primeira reunião aconteceu em 20 de novembro de 2012, a segunda nos dias 28 de fevereiro e 01 de março de 2013 e a terceira nos dias 11 e 12 de abril de 2013. O Plano foi concluído em 30 de abril de 2013.

A primeira reunião da CNAPO foi a da sua instalação, acontecida no dia 20 de novembro de 2012 no auditório do Palácio do Planalto, Brasília – DF. Teve como objetivos a promoção da participação da sociedade na elaboração e no acompanhamento da PNAPO e do PLANAPO; a constituição de Subcomissões Temáticas, reunindo representantes governamentais e da sociedade, para propor e subsidiar a tomada de decisão sobre temas específicos no âmbito da PNAPO; a proposição de diretrizes, objetivos, instrumentos e prioridades do PLANAPO ao Poder Executivo federal; o acompanhamento e o monitoramento dos programas e das ações integrantes do PLANAPO; a proposição de alterações para aprimorar a realização dos seus objetivos e; a promoção do diálogo entre as instâncias governamentais e não governamentais relacionadas à agroecologia e à produção orgânica, em âmbito nacional, estadual e distrital, para a implementação da PNAPO e do PLANAPO. (BRASIL, 2012c).³⁹

Fizeram-se presentes na abertura dessa primeira reunião da CNAPO o Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência, Gilberto Carvalho; a ministra do Meio Ambiente, Izabella Mônica Vieira Teixeira; o Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Mendes Ribeiro Filho; e o Ministro do Desenvolvimento Agrário, Pepe Vargas. A Mesa de abertura, coordenada pelo Secretário Executivo da CNAPO, Selvino Heck, além dos ministros, teve presença e falas da sociedade civil. Fizeram pronunciamento na Mesa de abertura o Sr. Romeu Leite, representando a Câmara Temática de Agricultura Orgânica e o Sr. Francisco Dal' Chiavon, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Representando o Poder Legislativo, esteve presente a Deputada Federal Luci Choinacki (PT/SC), coordenadora da Frente Parlamentar de Agroecologia⁴⁰.

³⁹ Brasil, Secretaria Geral da Presidência da República. Relatório da Reunião de Instalação da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO.

⁴⁰ A Frente Parlamentar de agroecologia em 2012 tinha em torno de 200 integrantes.



Figura 5 - Mesa de abertura da 1ª reunião da CNAPO – novembro de 2012
Fotografia: Liz Pires, Arquivos: SG/PR

Além dos membros da CNAPO, titulares e suplente (relacionados em tópicos seguintes), estiveram presentes Secretários nacionais dos ministérios que compõem a CNAPO e a CIAPO e outros membros do governo federal, conforme mostra a figura 05, um dos registros dessa primeira reunião.

Os representantes da sociedade destacaram a importância do momento para a agroecologia e a produção orgânica no país. Para a sociedade, o momento era de avançar em um sistema de produção que considerasse a terra, a água e o ser humano, numa perspectiva diversa da que é hegemônica no país. Ou seja, o social deveria estar acima do mercado e do domínio de quatro ou cinco multinacionais. Destacou-se também a importância de a sociedade civil organizada manter seus princípios políticos, defendendo a Reforma Agrária e uma nova visão do sistema agrícola para o país. Além disso, foi evidenciada como principais ideias em relação à situação atual, a dificuldade de acesso a sementes adequadas, a assistência técnica, a ausência de currículos nas escolas, os poucos insumos registrados, os obstáculos para a transição agroecológica, dentre outras questões. Havia uma expectativa de que a PNAPO revertesse essa situação e fizesse proliferar a produção de alimentos mais saudáveis e nutritivos. Também era esperado que fosse pensado um outro caminho para a agricultura, considerando a sociedade e a natureza como elementos fundamentais (BRASIL, 2012c).

Outros pontos nas falas dos representantes da sociedade civil na Plenária trazem as expectativas da sociedade civil em relação à PNAPO e ao PLANAPO: construir uma política como alternativa aos padrões dominantes presentes no agronegócio; cumprimento da função social da terra; respeito aos direitos das populações tradicionais; água como bem público; sujeitos de direitos dessa política devem ser as populações tradicionais, camponeses, agricultores familiares, etc; a PNAPO deve reconhecer mulheres e jovens no seu protagonismo, tornando visíveis esses sujeitos e fortalecendo sua organização de forma autônoma; reorientar, ampliar, fortalecer e articular os programas e políticas existentes com enfoque agroecológico; que a PNAPO fomente a capacitação e a participação social;

promoção do acesso ao crédito com a identificação das medidas necessárias para atender a sistemas de base agroecológica; reconhecimento e apoio ao papel das organizações da sociedade civil na construção prática, técnica e política da agroecologia; chamadas de ATER que ampliem o enfoque da agroecologia e com participação da sociedade civil; editais do CNPq ampliados e continuados; concepção e execução de um Plano de redução do uso de agrotóxicos no Brasil (BRASIL, 2012c).

O governo destacou a importância da participação social, tal como já vinha ocorrendo com o CONSEA. Apontou como desafios: superação dos gargalos na produção do conhecimento e a constituição de políticas públicas adequadas garantidoras de escala de produção; ações do Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Ainda, segundo as falas dos Ministros, cada órgão possuía ações imprescindíveis para o sucesso do plano. Por isso, a importância do engajamento das diversas pastas. Por fim, os membros do governo destacaram a importância da PNAPO para a saúde do povo brasileiro.

A segunda reunião da CNAPO, ocorrida no fim de fevereiro de 2013, teve como objetivo discutir a versão preliminar do PLANAPO, elaborada nos Grupos de Trabalho da CIAPO⁴¹. Os participantes foram divididos em Grupos de Trabalhos, de acordo com alguns temas relacionados ao Plano. Cada grupo com um ministério coordenador. Naquele momento, os grupos propostos à plenária pela CIAPO foram: 1- Crédito, seguros, preços, medidas fiscais e tributárias; 2- Compras governamentais e promoção do consumo público e privado; 3- Pesquisa, inovação tecnológica, assistência técnica, extensão rural, formação profissional e educação; 4- Insumos (sementes e outros insumos) e produtos; 5- Mecanismos de controle da transição agroecológica, da produção orgânica e de base agroecológica, e sistemas de monitoramento e avaliação da produção orgânica e de base agroecológica; 6- Acesso, uso sustentável e regularização ambiental; 7- Redação Final, monitoramento e avaliação do plano, governança, participação e relações internacionais.

As principais questões e os desafios de cada eixo da proposta preliminar do Plano, apresentados pela CIAPO foram:

1- Quanto à produção, a maior questão apresentada foi concernente à adequação dos normativos de créditos e seguros da produção de base agroecológica e orgânica para acesso ao crédito adequado à sua atividade. O grande desafio quanto à produção é ter uma base conceitual e normativa sobre agricultura agroecológica, produto agroecológico e transição agroecológica, para que se possa, por exemplo, ter garantia jurídica em todos os instrumentos.

2- Quanto ao uso e à conservação dos recursos naturais: o tema das sementes e raças crioulas e mudas agrícolas para sistemas orgânicos e de base agroecológica, para garantia da autonomia dos agricultores; organização do processo de comercialização de sementes varietais e sementes crioulas; ampliação do Programa Nacional da Sociobiodiversidade para fortalecer as cadeias produtivas; atendimento ao código florestal.

3- Quanto ao eixo conhecimento: os desafios englobam questões envolvendo a geração e a socialização de conhecimento. Um destaque dado foi a ação do INCRA com Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), voltada à agroecologia nos assentamentos de Reforma Agrária. Foi dado destaque ao PRONATEC Campo, aos editais do CNPq para o fortalecimento dos núcleos de agroecologia e de outras ações de extensão universitária, e à ação das instituições de pesquisa, tais como a Embrapa.

⁴¹A primeira reunião da CIAPO aconteceu no dia 05 de dezembro de 2012. O objetivo trabalhado foi ter o Pré-Plano, considerando as proposições apresentadas na 1ª Reunião da CNAPO.

4- Em relação à comercialização e ao consumo: destaque dado à participação nos grandes eventos internos e externos, bem como apoio aos pontos de comercialização da agricultura familiar (CNAPO/SG/PR, 2013)⁴².

Havia uma diferença na estrutura desse pré-Plano em relação à versão anterior. Naquela versão, havia os eixos juventude e gênero, suprimidos da versão apresentada nessa reunião. O Governo entendeu, dialogando com organizações da área, que esses dois temas entrariam como objetivo dentro dos Eixos do Plano. Por exemplo, a organização produtiva das mulheres entraria enquanto objetivo do Eixo Produção.

O Governo enfatizou várias vezes que esse esforço num tempo tão exíguo só foi possível por força da decisão presidencial na Marcha das Margaridas.

A sociedade recebeu a proposta de pré-Plano na semana anterior à reunião. Na ocasião, expressou opinião sobre as propostas. Consideraram louvável e um grande avanço o esforço e o empenho do governo, entendendo que esse processo convergia para o fortalecimento da agroecologia no campo de disputa com o modelo hegemônico.

Havia uma preocupação com a legitimidade da representação da sociedade. As falas dos representantes da sociedade apontavam para a importância de consultas às bases dos movimentos sociais e das entidades da agroecologia e as instâncias da produção orgânica (CNAPO/SG/PR, 2013)⁴³.

Nessa segunda reunião da CNAPO, foram definidas reuniões ampliadas dos Grupos de Trabalho da CIAPO com participação da sociedade civil. As reuniões tinham como objetivo trabalhar na elaboração do PLANAPO. As reuniões dos grupos aconteceram com presença da sociedade civil: membros titulares e suplentes da CNAPO, especialistas da sociedade civil e de universidades e outros militantes na área, como por exemplo o GT de mulheres da ANA, para discussão do Eixo Gênero.

Na terceira reunião da CNAPO, ocorrida em abril de 2013, os representantes da sociedade apontaram os desafios do PLANAPO. Os principais foram: necessidade de avançar no marco conceitual da agricultura orgânica e da transição agroecológica; disponibilização de recursos de crédito, inclusive com a criação de linhas de crédito bancário ou não; busca de um teto diferenciado para produtos orgânicos nas compras institucionais por meio de uma nova base na PGPM; regulamentação dos insumos orgânicos e dos produtos agroindustrializados; adequação do portfólio de pesquisas já existentes, no campo da EMBRAPA, das Organizações Estaduais de Pesquisas Agropecuárias (OEPAS), das universidades e do saber dos próprios agricultores; desenvolvimento das iniciativas para redução dos agrotóxicos; convivência da agroecologia com a agricultura intensiva; participação das mulheres e da juventude; reconhecimento do papel dos agricultores experimentadores e das Redes de referência; conservação e preservação dos recursos naturais nos biomas, tais como água, sementes crioulas, raças, da conservação da biodiversidade (relação com o código florestal e com o passivo ambiental); incentivo às feiras agroecológicas (CNAPO, 2013).

Nessa reunião, foi pactuada, entre governo e sociedade (representantes na CNAPO) uma proposta de PLANAPO, a ser enviada à CIAPO para decisões internas ao governo.

Após os trabalhos internos no Plano, realizados pelas equipes dos ministérios, a SG/PR articulou uma reunião de ministros para decisões e encaminhamentos do PLANAPO. Uma das reuniões aconteceu dia 07 de junho de 2013 com a presença dos seguintes ministros: SG/PR, Ministro Gilberto Carvalho; MDA, Ministro Pepe Vargas; MMA, Ministra Izabella Teixeira; demais ministérios estavam representados pelos Secretários nacionais e seus membros na CNAPO e na CIAPO. Os ministros manifestaram satisfação com o avanço dos trabalhos de elaboração do Plano, com a articulação interna ao governo e com o trabalho de

⁴² Áudio da segunda reunião da CNAPO, realizada em 28 de fevereiro e 01 de março de 2013.

⁴³ Áudio da segunda reunião da CNAPO realizada em 28 de fevereiro e 01 de março de 2013.

diálogo entre governo e com as Redes de agroecologia. O encaminhamento principal da reunião foi a preparação de uma apresentação para a presidenta Dilma, com a hierarquização de prioridades.

Essa reunião e a que se seguiu com a presidenta Dilma foram momentos de tomada de decisão. Capella (2012) aponta que geralmente a tomada de decisão não ocorre no âmbito do subsistema, e sim em ambientes “externos”, onde predominam não os especialistas, mas os tomadores de decisão oriundos do jogo político.

Os entrevistados da sociedade civil apontaram que as reuniões da CNAPO, aqui descritas, foram objetivas e focadas no diálogo entre governo e organizações da sociedade civil em torno de demandas concretas. Essa construção com idas e vindas entre a sociedade civil e o governo, ora mais intensa, ora com vácuos, no final teve como resultado o PLANAPO, apesar das lacunas, de acordo com os comentários da sociedade civil.

Denis Monteiro, falando em nome da ANA na terceira reunião da CNAPO, reconheceu que a proposta final apresentada pelo governo avançou em relação à anterior, na construção de novas ferramentas, de novas possibilidades como, por exemplo, a construção do ECOFORTE⁴⁴, na definição de construção de um programa nacional de redução do uso de agrotóxicos, mas na referida reunião, apontou as insuficiências da proposta de Plano.

Há ainda pouca aposta no protagonismo das organizações da sociedade civil [...] Muitas ações têm a lógica de atingir os beneficiários e não de promover a participação efetiva dos sujeitos de direitos da política [...] o PDA do Ministério do Meio Ambiente novamente não aparece no Plano. [...] não está contemplado no Plano o apoio às escolas famílias agrícolas. O Plano quase não toca no assunto dos transgênicos, não há ações efetivas para coibir a contaminação transgênica [...] Algumas iniciativas que estão aqui colocadas no Plano [...] parece mais atender a uma demanda, mas que não há detalhamento de como ela vai ser executada. [...] é que nos parece que o plano agora em fase de finalização de sua construção tem como desafio principal a sua execução efetiva e sua gestão (CNAPO, 2013).

Numa entrevista ao site da ANA, o então Secretário-Executivo da CNAPO, Selvino Heck, aponta a visão do governo sobre o processo de construção do Plano:

Todo o processo de construção, seja da Política Nacional ou do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, vem da experiência concreta que os movimentos sociais e organizações da sociedade civil têm de produção agroecológica e orgânica. Então para nós do governo que trabalhamos, no meu caso na Secretaria-Geral da Presidência da República, para o ministro Gilberto Carvalho e a presidenta Dilma, a presença e a participação dos movimentos sociais é fundamental. Porque no Brasil nós temos uma experiência de construção ao longo das últimas décadas de baixo para cima, a experiência concreta é que faz com que os governos assumam depois, a partir dessas experiências, programas, políticas, planos. Esse foi o caso também da agroecologia: se não houvesse os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil, nós seguramente não teríamos Política ou Plano Nacional de Agroecologia (HECK, 2013).

O lançamento do PLANAPO foi realizado pela Presidenta da República Dilma Rousseff, em 17 de outubro de 2013, durante o ato de encerramento da 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável Solidário (CNDRSS).

No discurso de lançamento do PLANAPO, a Presidenta Dilma Rousseff destacou o contexto em que ele se insere e as expectativas com o Plano.

⁴⁴ Programa junto à Fundação Banco do Brasil e ao BNDES, de fortalecimento das Redes de agroecologia.

[...] em todo o mundo, há uma coisa que acontece: a consciência cada vez maior da importância da agroecologia, da agricultura orgânica e do acesso e da proteção, não só dos alimentos, mas também da água. Isso é uma consciência crescente no Planeta. Tem a ver também com aquela consciência que nós encontramos na Rio+20, que levou a gente a construir aquela frase: é possível, é possível um país crescer. É possível que esse país que cresce, distribui renda e inclui, ele seja um país que conserva e protege o meio ambiente (BRASIL, 2013a).

A presidenta Dilma também lembrou o compromisso assumido na Marcha das Margaridas dois anos antes, em 2011, com a elaboração de uma política de agroecologia. Destacou que esse período foi de construção participativa entre o Estado e a sociedade. Apontou também como desafio a participação de todos os ministérios envolvidos, bem como a implantação dos programas previstos no Plano.

Esse processo ora descrito de discussão, idas e vindas, pressões, conflitos, indefinições e definições fez parte do esforço do diálogo para formulação da política com os seus sujeitos. Demandou mais tempo que o previsto, mas representou inovação e avanço no processo democrático.

Na tabela 4, apresenta-se um resumo desses principais momentos na construção participativa da Política e do Plano de Agroecologia e Produção Orgânica.

Tabela 4. Resumo dos principais momentos da construção participativa da PNAPO e do PLANAPO (continua)

Datas	Acontecimentos
2010	Debate na ANA e no CONSEA: implementação e monitoramento do Programa Nacional de Agrobiodiversidade. Reunião do MMA com a ANA e outros movimentos e organizações sociais sobre o Programa, como uma forma de pressionar o governo por uma agenda de agroecologia.
Janeiro de 2011	A Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, ao ser demandada, convidou a ANA e movimentos sociais para uma conversa. Ela reconheceu a necessidade de incentivar o desenvolvimento rural, a agricultura familiar e a agroecologia na política ambiental e em suas relações com outras políticas do governo.
2011	Campanha contra os agrotóxicos ganhou força na sociedade. Elaboração do PPA 2012-2015 e inserção de metas relacionadas à agroecologia.
Março de 2011	Compromisso da Presidenta: apresentação das pautas nacionais pelos movimentos sociais, Grupo de Trabalho Interministerial iniciou a elaboração da PNAPO e PLANAPO em diálogo com a sociedade civil
Agosto de 2011	4ª Marcha das Margaridas
Outubro de 2011	Elaboração de uma primeira proposta de Plano, a partir dos programas e ações existentes no PPA 2012-2015.
02 e 03 de fevereiro de 2012	Oficina da ANA, em Brasília, para debater e planejar o processo de participação da ANA na construção da PNAPO. Participaram dessa oficina pelo lado da ANA: CONTAG; MPA; MST; MMC; CNS; Rede Cerrado; ASA; Rede Ecovida; ABA-Agroecologia; UNICAFES; ANC; FASE; AS-PTA; Sec Exec ANA e as entidades executoras dos projetos PDA para os seminários regionais (CETAP, CTA-ZM, SASOP e Tijupá). Pelo lado do governo participaram: MMA; MAPA; MDS; MDA; CONAB; INCRA.
Fevereiro de 2012	Elaboração do documento da ANA como subsídio para PNAPO
Outubro de 2011 a abril de 2012	Seminários regionais da ANA para discutir a PNAPO
Janeiro a abril de 2012	Apreciação e discussão da proposta da Política por 27 comissões da Produção Orgânica – CPOrg

Datas	Acontecimentos
10 e 11 de abril de 2012	Segunda atividade coordenada pela ANA: Seminário Nacional “Por uma Política Nacional de Agroecologia e Sistemas Orgânicos de Produção”. Na pauta do Seminário estava a discussão da formulação das propostas da ANA para a política a partir do que veio dos cinco Seminários regionais
Abril e maio de 2012	Consolidação de uma minuta de Decreto e de uma proposta de PLANO pelo grupo interministerial.
08 de maio de 2012	O GTI apresenta a minuta do Decreto e do Plano à Casa Civil.
18 de maio de 2012	Diálogo Governo e Sociedade civil – Devolutiva da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Local: Auditório do Anexo I – Palácio do Planalto
23 de maio de 2012	Reunião do CONSEA como um momento para apresentação da proposta da PNAPO
28 de maio de 2012	GTI: apresentação da proposta à ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira e ao Ministro do MDA, Pepe Vargas
Junho de 2012	Rio + 20: a perspectiva do governo federal era lançar a proposta de Política Nacional de Agroecologia e Sistemas Orgânicos de Produção, por ocasião da Rio+20, em 13 a 22 de junho de 2012
02 de agosto de 2012	Reunião dos ministros da SG/PR, MDA e MMA. Pauta principal: garantir a publicação do Decreto da PNAPO com as principais contribuições da sociedade consolidadas no encontro de 18 de maio
14 de agosto de 2012	Reunião do GT Interministerial com a Casa Civil (Sec. Executiva e área jurídica) e presença da Ministra Izabella Teixeira, do MMA.
20 de agosto de 2012	Lançamento do Decreto da PNAPO.
19 de setembro de 2012	Reunião envolvendo Governo e sociedade civil com o objetivo de discutir os encaminhamentos da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) após publicação do Decreto. Presença do Ministro do MDA e da SG/PR. Representando a sociedade civil, organizações de agroecologia e da agricultura orgânica, tais como ANA, MPA, MST e a CTAO. Além dessas entidades, estava presente o CONSEA, na figura da sua Presidente Maria Emília.
20 de novembro de 2012	1ª Reunião da CNAPO.
Dez de 2012 a fevereiro de 2013	Reuniões dos Grupos de Trabalho da CIAPO, com a participação da sociedade civil, para elaboração do PLANAPO
fevereiro de 2013	A CIAPO concluiu um pré-Plano, apresentado e debatido na segunda reunião da CNAPO.
28 de fev e 01 de março de 2013	2ª Reunião da CNAPO: discussão da versão preliminar do PLANAPO
11 e 12 de abril 2013	3ª Reunião da CNAPO: discussão da versão final do PLANAPO.
07 de junho de 2013	Secretaria-Geral articula reunião de ministros. Pauta: o PLANAPO. Presentes: SG/PR, Ministro Gilberto Carvalho; MDA, Ministro Pepe Vargas; MMA, Ministra Izabella Teixeira; MAPA, Secretário Executivo. Demais ministérios estavam representados pelos Secretários nacionais
17 de outubro de 2013	Lançamento do PLANAPO: Ato de encerramento da Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável

Fonte: Organização da autora

5. 4- A Política de Agroecologia e Produção Orgânica é Decretada

O processo aqui descrito apresenta como foi a construção participativa de formulação de uma política pública. Aconteceram internamente e externamente ao governo momentos de diálogo e promoção do diálogo com a sociedade brasileira na construção do Decreto e do Plano.

O Decreto nº. 7.794, de 20 de agosto de 2012, instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Em sua ementa, apresenta dois temas: a agroecologia e a produção orgânica.

Em relação à agroecologia, o Decreto traz dois conceitos: produção de base agroecológica e transição agroecológica. A produção de base agroecológica é definida como:

Aquela que busca otimizar a integração entre capacidade produtiva, uso e conservação da biodiversidade e dos demais recursos naturais, equilíbrio ecológico, eficiência econômica e justiça social, abrangida ou não pelos mecanismos de controle de que trata a Lei 10.831, de 2003 e sua regulamentação” (BRASIL, 2012d).

Nessa definição, a produção de base agroecológica é desvinculada dos mecanismos de controle da Lei da Agricultura Orgânica. A transição agroecológica foi conceituada como um processo cujo foco são os agroecossistemas:

Processo gradual de mudança de práticas e de manejo de agroecossistemas, tradicionais ou convencionais, por meio da transformação das bases produtivas e sociais do uso da terra e dos recursos naturais, que levem a sistemas de agricultura que incorporem princípios e tecnologia de base ecológica (BRASIL, 2012d).

O sistema orgânico de produção foi definido na forma do estabelecido no art. 1º. da Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003:

Considera-se sistema orgânico de produção agropecuária todo aquele em que se adotam técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, tendo por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energia não-renovável, empregando, sempre que possível, métodos culturais, biológicos e mecânicos, em contraposição ao uso de materiais sintéticos, a eliminação do uso de organismos geneticamente modificados e radiações ionizantes, em qualquer fase do processo de produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização, e a proteção do meio ambiente (BRASIL, 2003).

O foco da definição dos produtos orgânicos são as técnicas e os métodos a serem adotados, visando à sustentabilidade econômica, ecológica e social.

Outro destaque nessa parte conceitual do Decreto 7.794/2012 é dado aos produtos da sociobiodiversidade, entendidos como

Bens e serviços gerados a partir de recursos da biodiversidade, destinados à formação de cadeias produtivas de interesse dos beneficiários da Lei nº. 11.326, de 2006 que promovam a manutenção e a valorização de suas práticas e saberes, e

asseguem os direitos decorrentes, para gerar renda e melhorar sua qualidade de vida e de seu ambiente” (BRASIL 2012d) ⁴⁵.

Duas Leis respaldaram o Decreto, mais especificamente o art. 50 da Lei nº 10.711, de 05 de agosto de 2003, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudanças e dá outras providências⁴⁶, e o art. 11 da Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003⁴⁷.

O art. 3º do Decreto estabelece sete diretrizes para a PNAPO: 1- Promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada e saudável, por meio da oferta de produtos orgânicos e de base agroecológica isentos de contaminação que ponha em risco a saúde; 2- Promoção do uso sustentável dos recursos naturais, observadas as disposições que regulem as relações de trabalho e favoreçam o bem-estar de proprietários e trabalhadores; 3- Conservação dos ecossistemas naturais e recomposição dos ecossistemas modificados, por meio de sistemas de produção agrícola e do extrativismo florestal baseados em recursos renováveis, com a adoção de métodos e práticas culturais, biológicas e mecânicas, que reduzam resíduos poluentes e a dependência de insumos externos para a produção; 4- Promoção de sistemas justos e sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, que aperfeiçoem as funções econômicas, social e ambiental da agricultura e do extrativismo florestal, e priorizem o apoio institucional aos beneficiários da Lei nº 11.326, de 2006; 5- Valorização da agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade e estímulo às experiências locais de uso e conservação dos recursos genéticos vegetais e animais, especialmente àquelas que envolvam o manejo de raças e variedades locais, tradicionais ou crioulas; 6- Ampliação da participação da juventude rural na produção orgânica e de base agroecológica; e 7- Contribuição na redução das desigualdades de gênero, por meio de ações e programas que promovam a autonomia econômica das mulheres.

As diretrizes apontam para a soberania alimentar, proteção à saúde das pessoas e para uma visão dos ecossistemas, tendo como base a definição de que prioridade da Política são os beneficiários da Lei da agricultura familiar e empreendedores familiares e, dentro dessa prioridade, destaca os segmentos da juventude e das mulheres rurais. Ambas foram reivindicações da sociedade e objeto de debate nas reuniões de discussão e pactuação da Política.

Os instrumentos da Política apontados no Decreto foram, em primeiro lugar, o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO, seguido do crédito rural e de outros mecanismos de financiamento, tais como o seguro agrícola, a renda, os preços agrícolas e extrativistas, incluídos mecanismos de regulação e compensação de preços nas aquisições ou subvenções; compras governamentais; medidas fiscais e tributárias; pesquisa e inovação científica e tecnológica; assistência técnica e extensão rural; formação profissional e educação; mecanismos de controle; e sistemas de monitoramento e avaliação.

⁴⁵ Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, bem como os beneficiários da referida Lei: agricultor familiar e empreendedor familiar rural, silvicultores, agricultores, extractivistas, pescadores artesanais, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais.

⁴⁶ Art. 50 da Lei 10.711: O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data de sua publicação.

⁴⁷ Art. 11 da Lei no. 10.831 de 23 de dezembro de 2003: O Poder Executivo regulamentará esta Lei, definindo as normas técnicas para a produção orgânica e sua estrutura de gestão no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal.

De acordo com os entrevistados e a documentação analisada, uma reivindicação da sociedade que não entrou no Decreto como instrumento da política foi a regularização fundiária e a Reforma Agrária.

O Decreto define as instâncias de gestão da política: a Comissão Nacional de Agroecologia Orgânica (CNAPO) e a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO). Havia uma reivindicação da sociedade de que o Decreto estabelecesse um sistema nacional de agroecologia e produção orgânica. Esse ponto não foi incluído. Dentre outros motivos para sua não inclusão, citados por membros do governo, está o entendimento de que um sistema deve ser criado por meio de uma Lei e não de um Decreto.

A CIAPO, pelo Decreto, foi composta por 10 ministérios e conduzida sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A CNAPO, por sua vez, foi formada com 14 órgãos de governo e 14 instituições da sociedade, todos tendo direito a titulares e suplentes. A Secretaria Executiva da CNAPO ficou sob responsabilidade da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Chama atenção o fato de que o único tema específico a entrar no Decreto é o das sementes, uma demanda emergente da sociedade e fundamental para o fortalecimento da agricultura de base agroecológica.

Conforme já apresentado, nem todas as demandas e expectativas da sociedade foram contempladas no Decreto. Apesar disso, as organizações que estavam no diálogo consideraram o Decreto positivo e um avanço na pauta da agroecologia. Havia uma expectativa de que os pontos que ficaram genéricos e ausentes no Decreto fossem mais bem explicitados e que constassem no PLANAPO. Dentre esses pontos, estava o tema dos agrotóxicos, da água e dos territórios livres de transgênicos.

Falas da sociedade civil nas primeiras reuniões da CNAPO trouxeram as percepções e as expectativas sobre o Decreto, o espaço da CNAPO e o papel da sociedade civil na Comissão. Destaca-se a fala de Cinara Sanches, na primeira reunião:

Isso aqui é um marco muito significativo na nossa trajetória, que já dura pouco mais de duas décadas. A gente entende que a Política seja um marco legal, mas também é um marco ideológico do nosso ponto de vista, a gente vem nessa caminhada, nessa trajetória e chegar a esse ponto para gente é muito simbólico, é muito expressivo e também muito desafiador que agora a gente tem um outro tipo de desafio. A gente chegou até aqui e agora o nosso desafio é também quanto Comissão [...]. Então estamos cientes do desafio, assumimos a responsabilidade, e estamos abraçando de forma bastante aguerrida. A gente tem muita esperança e temos muita consciência das dificuldades. Estamos dispostos a construir juntos (CNAPO, 2012).

A seguir, um trecho da fala de Elson (conhecido como Zumbi), falando pela área da produção orgânica⁴⁸, na terceira reunião da CNAPO, ilustrando as expectativas em relação ao Decreto:

Vou tentar compartilhar uma percepção de que essa política traz em si uma intenção muito forte de fazer uma tão sonhada revolução [...] O controle social sobre a Política e sobre a execução do Plano é condição primária, condição básica, porque estabelece um sistema participativo de garantia, estabelece modos de controle e de participação que se opõem às formas autoritárias[...] (CNAPO, 2013).

Recorrendo à interpretação de Baptista e Rezende (2011) sobre formulação de políticas públicas, pode-se entender que as etapas da política pública estão longe de representar um processo racional, em que os formuladores listam os problemas a serem

⁴⁸As três primeiras reuniões analisadas mantiveram uma prática. No início, uma fala do governo e duas falas da sociedade. Uma fala no campo dos orgânicos e outra do campo agroecológico.

enfrentados para que sejam elaboradas propostas ideais de solução. Essas definições envolvem uma convergência de fluxos e atuação de atores com recursos específicos de poder, além de momentos oportunos para sua proposição.

No modelo analítico de Kingdon (1995), tanto os grupos de pressão quanto as ideias, são consideradas importantes na escolha das alternativas. Por isso, procurou-se destacar na descrição os atores envolvidos e as principais ideias em discussão.

5.5- A Comissão Nacional de Agroecologia e a Produção Orgânica – CNAPO

A primeira reunião da CNAPO foi também o momento de sua instalação. A figura 06 ilustra o momento de instalação da CNAPO com a presença de quatro ministros e a composição de seus membros titulares e suplentes do governo e da sociedade.



Figura 6: Instalação da CNAPO – novembro de 2012

Fotografia: Rildo. Arquivos: SG/PR

O Decreto 7.794/2012, nos artigos 7º e 8º, estabelece as competências e a composição da CNAPO. As competências são definidas nos seguintes termos:

- I. Promover a participação da sociedade na elaboração e no acompanhamento da PNAPO e do PLANAPO;
- II. Constituir Subcomissões Temáticas que reunirão setores governamentais e da sociedade, para propor e subsidiar a tomada de decisão sobre temas específicos no âmbito da PNAPO;
- III. Propor as diretrizes, objetivos, instrumentos e prioridades do PLANAPO ao Poder Executivo Federal;
- IV. Acompanhar e monitorar os programas e as ações integrantes do PLANAPO, e propor alterações para aprimorar a realização dos seus objetivos; e

V. Promover o diálogo entre as instâncias governamentais e não governamentais relacionadas à agroecologia e à produção orgânica, em âmbito nacional, estadual e distrital, para a implementação da PNAPO e do PLANAPO.

As competências da CNAPO apontam para o caráter consultivo dessa instância. Esse foi um ponto debatido entre governo e sociedade: se a instância seria deliberativa ou consultiva. A sociedade entendeu e apontou a preferência por uma instância consultiva, um espaço semelhante ao CONSEA. A argumentação foi de que uma instância deliberativa em muitos aspectos acaba por legitimar as ações do governo, muitas vezes em desacordo com o debate e a construção da sociedade civil (BRASIL, 2012b).

O Decreto também definiu a composição paritária da CNAPO e indicou os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que teriam representantes na Comissão, a saber: um da SG/PR; três do MAPA, sendo um da CONAB e outro da EMBRAPA; dois do MDA, sendo um deles representante do INCRA; dois do MS, sendo um deles da ANVISA; dois do MEC, sendo um deles do FNDE; um representante do MCTI; um do MDS; um do MMA; e um do MPA.

Cada representante titular do Governo Federal tem um suplente da mesma instituição. Assim, perfaz um total de nove ministérios e cinco órgãos vinculados a eles. O critério que prevaleceu na indicação dos ministérios e dos órgãos vinculados foi o fato de terem ações ou programas diretamente relacionados à PNAPO.

Em relação aos membros da sociedade civil na CNAPO, o Decreto aponta para definições a serem feitas em ato conjunto dos ministros de Estado do MDA, do MAPA e da SG/PR. Esse ato deveria dispor sobre o funcionamento, os critérios para definição dos representantes e sobre a forma de sua designação.

Esse ato acima referido foi a Portaria Interministerial nº 328, de 29 de outubro de 2012. Foi assinado pelo Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência, Gilberto Carvalho, o Ministro da Agricultura Pecuária e Abastecimento, Mendes Ribeiro Filho, e o Ministro do Desenvolvimento Agrário, Pepe Vargas, conforme indicação do Decreto 7.794, dispondo sobre o funcionamento da CNAPO, sobre os critérios para definição dos representantes das entidades da sociedade civil e sobre a forma de sua designação (BRASIL, 2012e).

A Portaria Interministerial nº 328/2012 indica que a representação da sociedade civil na CNAPO deve abranger a diversidade das organizações sociais que contribuem para o desenvolvimento da agroecologia e da produção orgânica e, preferencialmente terem participado do processo de elaboração da política.

Os critérios de indicação da entidade ou movimento a ser representado na CNAPO estão descritos no Art. 5º da portaria no 328/2012, da seguinte forma:

- I. Representatividade regional e dos diferentes biomas brasileiros;
- II. Representatividade dos movimentos sociais e redes de expressão nacional;
- III. Histórico de atuação e experiências na promoção da agroecologia e produção orgânica; e
- IV. Histórico de atuação e experiências no campo científico, assim considerados trabalhos realizados na área de assistência técnica, ensino e pesquisa.

Ainda no artigo 5º, o Parágrafo Único aponta que deve ser considerada, para fins da composição da sociedade civil na CNAPO, a equidade nas relações de gênero e geração.

O artigo 4º da portaria define como serão indicados os representantes da sociedade civil. Esse artigo, bem como o artigo 5º da Portaria, é resultado de um amplo debate com os ministérios indicados no decreto para compor a CNAPO e com a sociedade civil, que participou do debate prévio ao Decreto. Percebe-se que o intuito é explicitar os critérios, dando maior transparência à participação da sociedade civil.

O artigo 4º e 5º da portaria 328 foram amplamente discutidos. Os critérios ali estabelecidos apontam no sentido de tornar a implementação da política efetiva. Respeitam a representatividade social, regional e dos diferentes biomas brasileiros, a expressividade nacional, o histórico de atuação e experiências na promoção da agroecologia e produção orgânica, o histórico de atuação e experiências no campo científico. Enfim, tentou-se trazer para dentro da CNAPO um amplo espectro da sociedade, as entidades e os movimentos relacionados à agroecologia e à produção orgânica (BRASIL, 2012 e).

A composição, conforme o Decreto, da primeira CNAPO é das entidades ou movimentos sociais. As pessoas mandatadas poderão ser substituídas por solicitação de suas organizações.

Foi realizada, por meio da Portaria nº 331, da SG/PR, de 09 de novembro de 2012, a designação da primeira composição da CNAPO, tanto dos órgãos e entidades do governo quanto da sociedade civil. No caso do governo, o Decreto 7.794/2012 já havia designado os órgãos e entidades. A Portaria nº 331/2012 designou os membros. Em relação à sociedade, a Portaria designou as entidades e os respectivos representantes (BRASIL, 2012f).

A primeira reunião de instalação da CNAPO aconteceu em 20 de novembro de 2012. Estavam presente na abertura quatro Ministros, além de Secretários Executivos e Secretários Nacionais. Nesta primeira reunião da CNAPO, os membros das organizações da sociedade destacaram a preocupação com o funcionamento da Comissão e a dinâmica de suas reuniões; a necessidade de delimitação de um cronograma; e a importância da constituição de Comissões Temáticas. Apontaram como expectativa que a CNAPO fosse um espaço de intersectorialidade e sinergias entre os órgãos (BRASIL, 2012c).

Na terceira reunião da CNAPO, foi constituído um Grupo de Trabalho, chamado GT 8 (quatro integrantes da sociedade e quatro do governo), com a tarefa e a responsabilidade de pensar os próximos passos da CNAPO e fazer uma proposta de trabalho para o restante do ano de 2013, a ser submetida à plenária na reunião seguinte da CNAPO. O grupo foi o embrião do que veio a se constituir posteriormente em Mesa Coordenadora da CNAPO.

Sara Pimenta, falando pela ANA na segunda reunião da CNAPO, expressou o entendimento sobre o papel da Comissão naquele momento. A seguir um trecho da transcrição do áudio da reunião⁴⁹.

[...] esse espaço aqui é um espaço de exercício, a gente entende, um reconhecimento mútuo. Nós reconhecemos o esforço do governo e o governo reconhece o nosso lugar enquanto sociedade civil. Um lugar que carrega uma carga coletiva de muitas vozes, muitos anseios e de muitas experiências que lá na base se querem ver ampliadas e fortalecidas [...] Esse momento é entendido como um momento de convergência.

As falas apontam para o estabelecimento de um diálogo entre o governo e a sociedade e o estabelecimento de pactos de construção, apesar das diferenças, conflitos e divergências aqui explicitadas.

A CNAPO foi organizada em subcomissões e grupos de trabalho. Foram constituídas sete Subcomissões Temáticas, que reúnem setores governamentais e entidades da sociedade civil, para propor e subsidiar a tomada de decisão sobre temas específicos no âmbito da CNAPO. São: 1- Produção, fomento, crédito e agroindustrialização; 2- Conhecimento; 3- Sociobiodiversidade; 4- Insumos; 5- Sementes; 6- Mulheres, e 7- Produção Orgânica. Essa última foi criada pelo Decreto 7.794/2012, que altera o art. 33 do Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007. A então CNPOrg, que existia no âmbito do MAPA, passou a designar-se

⁴⁹Trecho da fala de Sara Pimenta durante a segunda reunião da CNAPO, realizada em 28 de fevereiro e 01 de mar de 2013. Brasília-DF.

Subcomissão Temática de Produção Orgânica (STPOrg) e a integrar a CNAPO. O MAPA continuou na organização da STPOrg, bem como das Comissões da Produção Orgânica nas Unidades da Federação (Cporg-UF).

Foram criados ainda, em conformidade com o PLANAPO, dois Grupos de Trabalho temporários: o Grupo de Trabalho (GT) Monitoramento e Avaliação, e o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento de um Programa Nacional de Redução dos Agrotóxicos (PRONARA), ambos no âmbito da CNAPO.

Em relação à participação nas Subcomissões, além dos membros titulares e suplentes da CNAPO, ficou definido que poderiam participar das Subcomissões Temáticas especialistas e representantes de órgãos e entidades públicas ou privadas que exercessem atividades relacionadas à temática tratada.

O GT para o Desenvolvimento do PRONARA foi organizado a partir de eixos temáticos, com pontos focais para a discussão de temas como o desenvolvimento de alternativas, registro e medidas econômicas e financeiras, com seus objetivos, estratégias e iniciativas.⁵⁰

No anexo 02, é apresentada a lista com a primeira composição da sociedade civil na CNAPO.

5.6- I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO)

O PLANAPO foi lançado pela Presidenta Dilma Rousseff, em 17 de outubro de 2013⁵¹, por ocasião da 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, em Brasília (DF), conforme já se descreveu acima. Foi instituído por meio da Portaria interministerial nº 54, de 12 de novembro de 2013⁵².

O art. 5º, do Decreto 7.794/ 2012, aponta que o PLANAPO deveria ter como conteúdo mínimo os seguintes elementos: I- Diagnóstico; II- Estratégias e objetivos; III- Programas, projetos, ações; IV- Indicadores, metas e prazos; e V- Modelo de gestão do Plano.

O PLANAPO foi então estabelecido com a destinação de “implementar programas e ações indutoras da transição agroecológica, da produção orgânica e de base agroecológica, que contribuam para o desenvolvimento sustentável e possibilitem a melhoria de qualidade de vida da população, por meio da oferta e consumo de alimentos saudáveis e do uso sustentável dos recursos naturais”, conforme art. 1º da Portaria interministerial nº 54 (BRASIL, 2013b).

As ações articuladas dos dez ministérios parceiros no Plano formaram um conjunto de 14 metas e 134 iniciativas, organizadas a partir de quatro eixos estratégicos expressos na tabela 5.

⁵⁰ O GT elaborou e apresentou o Programa à Plenária da CNAPO que o aprovou no segundo semestre de 2014 (último ano do primeiro governo Dilma). Ainda naquele ano, a CNAPO enviou a proposta do PRONARA ao governo. Porém, apesar de constantes e fortes cobranças da sociedade, até a data do fechamento deste trabalho o PRONARA ainda não havia sido lançado.

⁵¹ Não há proposta aqui de analisar o PLANAPO. Alguns trabalhos já trazem algumas avaliações. Ver Souza e Silva (2015).

⁵² Assinam a portaria os Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário – Gilberto José Spier Vargas; Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República- Gilberto Carvalho; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento- Antônio Eustáquio Andrade Pereira; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello; do Meio Ambiente – Izabella Mônica Vieira Teixeira; da Pesca e Aquicultura- Marcelo Bezerra Crivella; da Saúde- Alexandre Padilha; da Educação- Aloizio Mercadante; da Ciência, Tecnologia e Inovação- Marco Antonio Raupp; da Fazenda – Guido Mantega.

Tabela 5. Eixos e objetivos do PLANAPO

Eixo	Objetivos
Produção	I – Ampliar e fortalecer a produção, a manipulação e o processamento de produtos orgânicos e de base agroecológica, tendo como público prioritário agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais e suas organizações, considerando também os da agricultura urbana e periurbana; II- Reconhecer e valorizar o protagonismo das mulheres na produção orgânica e de base agroecológica, fortalecendo sua autonomia econômica; III- Fortalecer a autonomia e emancipação da juventude rural na produção orgânica e de base agroecológica, promovendo sua permanência e a sucessão no campo;
Uso e conservação de recursos naturais	IV- Promover, ampliar e consolidar processos de acesso, uso, gestão, manejo e conservação dos recursos naturais;
Conhecimento	V- Ampliar a capacidade de geração e socialização de conhecimentos em sistemas de produção orgânicos e de base agroecológica, por meio da valorização e intercâmbio do conhecimento e cultura local e da internalização da perspectiva agroecológica nas instituições e ambientes de ensino, pesquisa e extensão;
Comercialização e consumo	VI- Fortalecer e ampliar o consumo de produtos orgânicos e de base agroecológica com ênfase nos circuitos curtos de comercialização, mercados institucionais e compras governamentais.

Fonte: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo (BRASIL, 2013c)

O prazo de três anos para execução da primeira edição do Plano teve como propósito vincular o PLANAPO ao Plano Plurianual, 2012/2015. O volume de recursos previstos a ser aplicado pelos ministérios parceiros no Plano, nos três anos, foi de R\$ 8,8 bilhões, com a seguinte distribuição:

- Organização socioprodutiva dos agricultores e produtores rurais - R\$ 8,1 bilhões;
- Organização socioeconômica (agroindústrias, cooperativas, associações) - R\$ 95 milhões;
- Promoção e comercialização nos mercados institucionais - R\$ 305 milhões;
- Educação e inovação tecnológica fundamentadas na agroecologia, na produção orgânica e de base agroecológica - R\$ 140 milhões;
- Uso e conservação de recursos naturais - R\$ 160 milhões.

A seguir, tem-se um resumo das principais normativas da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, que resultaram desse processo de formulação participativa dos quatro anos do primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff.

Resumo do marco legal da PNAPO e PLANAPO:

- Decreto nº 7.794 de 20 de agosto de 2012- Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), com o objetivo de integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo 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.

- Portaria interministerial nº. 328 de 29 de outubro de 2012 - Indica critérios para representação da sociedade civil na CNAPO.

- Portaria nº 331 de 9 de novembro de 2012 – Nomeia os titulares e suplentes da CNAPO.
- Portaria nº 29 de 20 de outubro de 2014 – Define o funcionamento da secretaria – executiva da CNAPO.
- Portaria interministerial nº 54, de 12 de novembro de 2013 - Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - Brasil Agroecológico (PLANAPO), instrumento de execução da Política.

5.7- Conclusões

À medida que a ANA foi- se estruturando e ganhou terreno dentro das organizações e dos movimentos sociais que a compõem, o debate do enfoque agroecológico nas políticas públicas também avançou. O fato também de movimentos sociais ligados à Via Campesina abraçarem essa agenda e estarem na composição da ANA foi um dos fatores importantes para que nos últimos anos fosse se consubstanciando uma visão e proposta de políticas públicas com o enfoque da agroecologia.

A idéia estratégica dentro da ANA inicialmente foi, de um lado, constituir um fundo de apoio ao desenvolvimento das práticas e das experiências da agroecologia e, por outro, de inserir a perspectiva agroecológica nos vários programas e políticas. A segunda estratégia ganhou terreno e foi-se consolidando nas políticas de ATER, do PRONAF, do PAA, do PNAE, de crédito. A primeira idéia do Fundo não foi adiante. Tentou-se resgatá-la no PLANAPO com a iniciativa do ECOFORTE, garantida no Plano.

Esse movimento de criar espaços para a agenda da agroecologia nas políticas públicas aconteceu no contexto de um governo eleito no âmbito nacional, que passou a fomentar, a partir de 2003, uma série de agendas que até então não encontravam ressonância no governo federal.

Um dos espaços que se configurou numa arena política de disputa de inserção do enfoque agroecológico nas políticas públicas foi o CONSEA, haja vista a convergência da pauta e da plataforma política das entidades que atuam no campo da agroecologia e da Segurança Alimentar e Nutricional. Os embates no CONSEA e nas Conferências de SAN em torno do sentido de comida, cultura alimentar e alimentação saudável, resultaram na garantia de que uma das Diretrizes da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) fosse a promoção de sistemas sustentáveis de base agroecológica, dando sustentação à incorporação da agroecologia nos marcos institucionais de políticas como o PAA e o PNAE, por exemplo.

Outra arena política de disputa da agenda da agroecologia foi o CONDRAF. O foco da discussão era a ATER. Esse acúmulo levou as entidades da sociedade civil a sentirem a necessidade de uma ação que articulasse todas essas iniciativas, a qual necessitaria de uma intersetorialidade.

Essas discussões chegaram aos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais e camponesas, principalmente no movimento sindical e na Via Campesina, que relacionaram o debate do feminismo com a agroecologia e incorporaram nas suas práticas e pautas a proposta de um programa de agroecologia. Há que se considerar que o movimento de inserção dos grupos de mulheres com suas práticas de quintais produtivos, criação de pequenos animais, para ficar nesses dois exemplos, dentro de programas como o PAA e PNAE, constituem-se em formas de autonomia e criação de espaços das mulheres nas disputas políticas dentro de suas entidades, garantindo, dessa forma, espaço para suas pautas políticas.

Como confluência desse conjunto de fatores, as mulheres, na 4ª Marcha das Margaridas, apresentaram à Presidenta da República, Dilma Rousseff, em 2011, a pauta de estruturação de um Programa de Agroecologia.

Em paralelo a esse processo, mas não muito distante, estava acontecendo a discussão da formulação de uma política para a agricultura orgânica nas instâncias de participação social. Há que se ressaltar, também, que várias das entidades que atuam nessas instâncias estão também na ANA, como, por exemplo a Rede ECOVIDA. Esse processo convergiu para uma única construção e teve como ponto de apoio o impulso de formulação da Política, inicialmente no MMA e posteriormente na SG/PR. No momento da formulação do PLANAPO, também o MDA entrou na coordenação do processo.

Pode-se arriscar a dizer que essa convergência e unidade aconteceram dentre outros fatores, por conta da crítica ao modelo de agricultura dominante e da busca de soluções de saídas a esse modelo.

Iniciado o processo de formulação da política em 2011, por decisão da Presidenta Dilma Rousseff, os movimentos sociais e a ANA aproveitaram a ocasião da RIO + 20 para pressionar o governo para que a Política fosse lançada naquele momento, uma vez que o governo tinha interesse numa pauta positiva para a ocasião. A Rio + 20 foi importante para dar agilidade e argumentos para pressionar os ministérios a levarem adiante a decisão da Presidenta.

Pode-se constatar que a agenda da agroecologia foi um processo emergente, de baixo para cima e que pressionou o Estado. Foram as experiências e as ideias historicamente construídas na base, as iniciativas de políticas públicas em curso que vieram dar solidez às diretrizes, aos instrumentos, aos objetivos, às metas e às iniciativas da PNAPO e do PLANAPO.

Uma característica da agroecologia é permitir estabelecer conexões com outras agendas, fazendo com que aos poucos vários segmentos da sociedade fossem adotando essa agenda e pautando-a nas políticas públicas por várias vertentes, seja pela agenda ambiental, pela agenda tecnológica, da saúde pública, da educação, da pesquisa.

Apesar dos limites, apontados ao longo deste capítulo, a PNAPO e o PLANAPO têm o grande mérito de serem a afirmação de uma agenda que se contrapõe ao agronegócio. Mostra que há outras possibilidades para a agricultura que não seja a agricultura intensiva inspirada nos padrões da “revolução verde”. É uma política de reconhecimento dentro de um Estado que sempre a negou. Por isso, constitui-se como um marco e uma conquista política, assim como outrora foi a Agricultura Familiar. Coloca, portanto, a agenda da agroecologia em outro patamar nas políticas públicas.

Possui também o mérito da constituição de uma arena política que agrega governo e sociedade com o foco específico na agenda da agroecologia. Constrói uma intersetorialidade, envolvendo diferentes ministérios e órgãos dentro do governo, para o diálogo de uma agenda que antes não existia.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscou-se compreender como a agroecologia passou a ser alvo de preocupação e de decisão do governo federal, que decisões foram tomadas e em qual contexto e como ocorreu o processo de formulação da PNAPO e do I PLANAPO.

Com o início do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, eleito com o apoio e a participação de diversos partidos de esquerda e movimentos sociais, o Brasil iniciou um outro momento histórico na formulação de políticas públicas, com abertura para a retomada dos debates sobre desenvolvimento nacional.

Importantes alterações começaram a ocorrer nas relações entre Estado e sociedade civil, especialmente no que se refere ao direcionamento das políticas públicas. Atores até então marginais nas arenas públicas tiveram oportunidade de participação e reivindicação, como foi o caso dos movimentos sociais do campo agroecológico e da agricultura orgânica.

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) constituiu-se como uma resposta ao movimento da agricultura orgânica, que já tinha conseguido estabelecer a Lei da agricultura orgânica e do Decreto que a regulamenta, mas não tinha uma política que desse sustentação a ela e aos movimentos da agroecologia já que não se sentiam contemplados pela Lei da agricultura orgânica.

A 4ª Marcha das Margaridas, realizada em 2011, pautou como prioridade e trouxe para o governo federal a necessidade de uma decisão governamental sobre uma política de agroecologia. A partir da decisão da Presidenta Dilma Rousseff de levar adiante a formulação da PNAPO, foi possível a construção de uma política contra-hegemônica, envolvendo Ministérios e Órgãos do governo federal e a sociedade civil do campo agroecológico e da agricultura orgânica.

Portanto, é a partir da decisão da Presidenta que se desencadeia o processo de elaboração da PNAPO e do primeiro PLANAPO. O apoio institucional do MMA, liderando o grupo que envolveu MDA, MDS, MAPA, SG/PR, MCTI, MEC, MF, INCRA, ANVISA, CONAB, EMBRAPA e, posteriormente, o apoio da SG/PR e do MDA, foram fundamentais para a concretude da decisão da Presidenta.

Um outro fator decisivo foi a articulação do setor da agricultura orgânica e do movimento agroecológico para construção de uma política conjunta. Essa unidade de ação fortaleceu a pressão da sociedade civil diante do governo e colaborou para facilitar a intersetorialidade das políticas.

O momento de construção da PNAPO e do I PLANAPO fez parte de uma construção histórica, que veio da atuação do movimento agroecológico desde a década de 1980, com várias iniciativas nas áreas de ensino, pesquisa, extensão, comercialização e certificação, protagonizadas por esses movimentos sociais, ONGs e comunidades locais. Um dos programas precursores do apoio do Estado para a transição agroecológica foi o Subprograma Projetos Demonstrativos – PDA do Projeto Piloto, do MMA. As ações do PDA foram *locus* importante para redes de atuação com a agroecologia, como é o caso da ANA, para apresentar suas ideias e demandas relativas a políticas públicas de apoio à agroecologia.

Essas iniciativas somaram, impulsionaram e pressionaram as ações institucionais aqui relatadas e as que se seguiram nos anos posteriores. Assim, dentro de um de seus pilares de atuação dos movimentos, articulados na ANA, que consiste na proposição de políticas públicas, criaram-se as condições para disputar uma agenda política, cabendo ao Estado

brasileiro assumir seu papel no apoio e no fortalecimento de uma agricultura de base agroecológica.

A centralidade do tema da segurança alimentar e nutricional, a partir de 2003, com a criação do Programa Fome Zero no Governo Lula, agregando outras questões como a preocupação com a nutrição, o combate à fome e à miséria, a cultura alimentar, a alimentação saudável, a reinstalação do CONSEA e a institucionalidade, criada em torno dessas bandeiras e pautas, permitiram a estruturação de políticas e de gestão social que se aliou a uma discussão sobre a base produtiva e deu vida a iniciativas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que já existia.

O fortalecimento de uma arena política ligada à SAN como o CONSEA e o papel que ele exerceu na articulação de diversos movimentos e sujeitos sociais identificados com os princípios da agroecologia e de políticas voltadas ao desenvolvimento rural e agricultura familiar, tendo como protagonistas principais a sociedade organizada (que traz para as políticas públicas o acúmulo da prática dessas organizações, permitiu que o enfoque agroecológico viesse a se tornar realidade nas políticas públicas. Espaços como o CONSEA constituíram-se em arenas importantes para influenciar na formulação e implementação de novos instrumentos e programas de políticas públicas.

Outra arena política de disputa da agenda da agroecologia foi o CONDRAF, mas que se mostrou com limites para avançar na construção de uma política que articulasse as iniciativas em curso.

As Conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional e as de desenvolvimento rural sustentável e solidário, outra promoção no contexto do referido governo, também passaram a pautar a agroecologia. Desta forma, várias ações de políticas públicas nacionais passaram a incorporar, ao menos em parte, proposições elaboradas por organizações promotoras da agroecologia. Assim, o enfoque agroecológico começou a aparecer na formulação e na implementação das políticas.

O conjunto de políticas e normativas instituídas no pós- 2003 constituíram avanços importantes na formulação de um aparato legal para a garantia do DHAA e fortalecimento da agricultura familiar e camponesa, mesmo persistindo desafios históricos para a plena realização desses direitos no Brasil, tais como: a concentração da terra; as desigualdades (de renda, étnica, racial e de gênero); a insegurança alimentar e nutricional dos 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.

No contexto político-histórico de um governo que cria mecanismos de diálogo com a sociedade e que se abriu para pautas antes não acolhidas, a agroecologia, reivindicada por movimentos sociais e ONGs, ganhou impulso.

Iniciado o processo de formulação da PNAPo em 2011, por decisão da Presidenta Dilma Rousseff, os movimentos sociais e a ANA aproveitaram a ocasião da RIO + 20 para pressionar o governo para que a Política fosse lançada naquele momento, uma vez haver interesse do governo numa pauta positiva para a ocasião. A Rio + 20 foi importante para dar agilidade e argumentos de pressão junto aos ministérios e levar adiante a decisão da Presidenta.

A construção da Política ultrapassou os limites do governo e de suas instituições, mesmo que em um dado momento várias atividades tenham recebido apoio do governo. Neste caso, o debate na sociedade “adentrou” o governo e, de certa forma, pode-se afirmar que o debate ocorrido no governo acabou inserido no campo do movimento agroecológico.

Pode-se constatar que a agenda da agroecologia foi um processo emergente, de baixo para cima (*botton-up*). Foram as experiências e as ideias historicamente construídas na base que deram solidez às diretrizes, aos instrumentos, aos objetivos, às metas, às iniciativas da

Política e do I Plano, mesmo o I PLANAPO sendo uma junção de muitas iniciativas existentes e apresentando poucas novidades na ação.

Uma característica da agroecologia é permitir estabelecer conexões com outras agendas, fazendo com que, aos poucos, vários segmentos da sociedade adotem a agenda, pautando-a nas políticas públicas por várias vertentes, seja na agenda ambiental, na agenda tecnológica, da saúde pública, da educação e da pesquisa.

A PNAPO e o I PLANAPO têm o grande mérito de serem a afirmação de uma agenda que se contrapõe ao agronegócio. Demonstram que há outras possibilidades para a agricultura que não seja a agricultura intensiva inspirada nos padrões da “revolução verde”. Representam uma ação política de reconhecimento dentro de um Estado que sempre a negou. Por isso, constitui-se como um marco e uma conquista política, assim como foi outrora a Agricultura Familiar. Coloca, portanto, a agenda da agroecologia nas políticas públicas em um outro patamar.

Tem também como mérito a constituição de uma arena política que agrega governo e sociedade com o foco específico na agenda da agroecologia. Constrói uma intersetorialidade, envolvendo diferentes ministérios e órgãos dentro do governo para o diálogo e a disputa dessa agenda que antes não existia.

Como desafios estruturantes e ameaças à agenda da agroecologia, estão as questões relacionadas à terra e ao território; o avanço das biotecnologias associadas ao uso intensivo de agrotóxicos sob o domínio de grandes corporações transnacionais e os desafios da proteção da biodiversidade (repartição de benefícios e conhecimento tradicional).

O diálogo, marcado por disputas, conflitos, mas também por construção conjunta, entre sociedade civil e governo construiu uma Política e um Plano. Abrem-se novos desafios da construção de um Planeta Saudável, um futuro para a humanidade, com homens e mulheres podendo viver em paz, com respeito à natureza e à biodiversidade e qualidade de vida.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABA-Agroecologia. **I Seminário Nacional de Educação em Agroecologia**: construindo princípios e diretrizes. Recife-Pe. 2013.

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Ed. Hucitec e Ed. da UNICAMP, 2ª ed, 1998.

AGUIAR, M.V.A. Educação em Agroecologia- Que formação para sustentabilidade? In: **Agriculturas**, vol. 7. n.º. 4, dez. 2010.

AGUIAR, V.V.P. **Somos Todas Margaridas**: Um estudo sobre o processo de constituição das mulheres do campo e da floresta como sujeitos políticos. 2015. 521 f. Tese (doutorado). Universidade de Campinas - UNICAMP. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2015.

AGUIRRE, P. **Ricos flacos y gordos pobres. La alimentacion en crisis**. Claves para Todos; Colección dirigida por José Nun. Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual, 2004.

ALMEIDA, J. Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, J; NAVARRO, Z. (Org.). **Reconstruindo a agricultura**: ideias e ideais na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 33-55, 1997.

ALENTEJANO, P. R. R; SILVA, T. L. A. Ocupações, acampamentos e assentamentos: o descompasso entre a luta pela terra e a política agrária do governo Lula. **Conflitos no Campo Brasil**, Rio de Janeiro, v. 1, 2008.

AMMANN, S. B. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. 6ª Ed. São Paulo: Cortez Editora, 1987.

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

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

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA (ANA); **Encontro Nacional de Diálogos e Convergências**: Agroecologia, Saúde e Justiça Ambiental, Soberania Alimentar, Economia Solidária e Feminismo. Salvador. 2011. Disponível em: <<http://www.agroecologia.org.br/files/importedmedia/carta-politica-do-encontro-nacional-de-dialogos-e-convergencias.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2013

_____ **Subsídios para o debate sobre a Política Nacional de Agroecologia e Sistemas Orgânicos de Produção.** Digitado. Fev. 2012a.

_____ **Propostas da Articulação Nacional de Agroecologia – ANA para a “Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica”.** Digitado. Abr. 2012b.

AS-PTA. **Por um Brasil livre de transgênicos**, Boletim 614, de 18 de janeiro de 2013. Disponível em <<http://aspta.org.br/campanha/boletim-614-18-de-janeiro-de-2013/>>. Acesso em 01 abr. 2013.

ASSIS, R. L. Globalização, desenvolvimento sustentável e ação Local: o caso da agricultura orgânica. In: **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 20, n. 1, p. 79-96, 2003.

ASSIS, R. L. de; ROMEIRO, A. R. Agroecologia e agricultura orgânica: controvérsias e tendências. In: BRANDENBURG, A. (Org.). **Desenvolvimento e Meio Ambiente: caminhos da agricultura ecológica.** Curitiba: Editora da UFPR, n.6, p. 67-80, 2002.

BALLA, João Vitor Quintas; MASSUKADO, Luciana Miyoko; PIMENTEL, Vania Costa. Panorama dos cursos de agroecologia no Brasil. **Revista Brasileira de Agroecologia.** v. 9, n.2, p. 3-14, 2014.

BAPTISTA, T. W. F.; MATTOS, R. A. Sobre Política (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas). In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**, p.52-91, 2011. Disponível em <<http://www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps/?p=443>> Acesso em 10 jan. 2016

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p.138-172. Disponível em: <<http://www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps/?p=432>> Acesso em 10 jan. 2016

BELIK, W. **Muito além da porteira:** mudanças nas formas de coordenação da cadeia agroalimentar no Brasil. Coleção Teses. Campinas: Unicamp/IE, 2001.

BELLUZZO, L. G. M. **A financeirização da fome.** 2012. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17529>. Acesso em: 02 jun. 2012.

BRAGA, J.C.; PALLUDETO, A.W. A. A construção novamente interrompida? Dilemas da economia brasileira no período recente (2004-2014). In: **Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro.** Brasil: em busca de um novo modelo de desenvolvimento. – Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, v.4, p. 19-58, 2015.

BRASIL. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção orgânica. Brasil Agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. MDA, Brasília, 2013c.

_____ Casa Civil. **Decreto no 7.688, de 2 de março de 2012.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 2012a.

_____ Casa Civil. **Decreto nº. 7.794 de 20 de agosto de 2012.** Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. 2012d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____ Casa Civil. **Lei nº. 10.833, de 23 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/2003/L10.831.htm>. Acesso em: 24 mar 2016.

_____ **Discurso da Presidenta da República Dilma Rousseff, durante solenidade de encerramento da Marcha das Margaridas 2011.** Brasília, 17 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 mar 2016.

_____ **Discurso da Presidenta da República Dilma Rousseff, no lançamento do Plano Brasil Agroecológico durante a 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.** 2013a. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos#b_start=0>. Acesso 20 mar. 2016.

_____ Grupo Interministerial. **Proposta de Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.** Digitado. Dez. 2011.

_____ Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. **Instrução normativa nº. 007 de 17 de maio de 1999.** Disponível em: <<http://extranet.agricultura.gov.br/sislegis-consulta/consultarLegislacao.do?operacao=visualizar&id=1662>> Acesso em: 13 dez. 2015

_____ 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/SAF/DATER, 2007.

_____ Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. **Programa Nacional de Apoio à Agricultura de Base Ecológica nas Unidades Familiares de Produção.** Disponível em: <<http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/Programadeagroecologia.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

_____ Ministério do Meio Ambiente. **A Arte de Ampliar Cabeças: uma Leitura Transversal das Sistematizações do PDA.** Brasília: MMA-PDA/PPG7/SDS, Série Sistematização, revista IX, 2006.

_____ **Portaria interministerial nº. 328 de 29 de outubro de 2012.** Indica critérios para representação da sociedade civil na CNAPO. 2012e. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=47&data=30/10/2012>>. Acesso em: 15 jan. 2016

_____. **Portaria interministerial nº 54, de 12 de novembro de 2013b.** Institui Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - Brasil Agroecológico (PLANAPO), instrumento de execução da Política. 2013b Disponível em:

<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/11/2013&jornal=1&pagina=12&totalArquivos=160>>. Acesso em: 15 de jan. 2016.

_____. Presidência da República, **Lei 7.802, de 11 de julho de 1989**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>, Acessado em: 05 set. 2015.

_____. Presidência da República. **Lei 11.326, de 24 de julho de 2006**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>, Acessado em: 05 set. 2015.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Portaria nº 29 de 20 de outubro de 2014**. Define o funcionamento da secretaria executiva da CNAPO.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República. **Relatório de Mobilização e Participação Social na Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO**. Digitado. Mai. 2012b.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República. **Relatório da primeira reunião da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica**. Digitado. 2012c.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República. **Portaria nº 331 de 9 de novembro de 2012**. Nomeia os titulares e suplentes da CNAPO. 2012f. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=2&pagina=1&data=12/11/2012>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

CALMON, P. C. P., MARCHESINI, Marcelo. Análise de políticas públicas no Brasil: estudo sobre a formação da agenda governamental. Brasília, 2007. (Anais do) **XXXI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf>. Acesso em: 19 out. 2015

CANO, W. **Uma agenda nacional para o desenvolvimento**. Texto para discussão. Campinas: IE/UNICAMP. n. 183, ago. 2010. Disponível em: <www.eco.unicamp.br> acesso em: 19 set. 2011.

CANUTO, J.C. **Agricultura Ecológica en Brasil**: Perspectivas socioecológicas. 1998. 256f. Tese (doutorado). Universidad de Córdoba - Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes (ETSIAM), Instituto de Sociología y Estudios Campesinos (ISEC). Programa Agroecología, Campesinado e Historia, 1998.

CAPELLA, A. C. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G, ARRETCHE, M, MARQUES, E. (Org.) **Políticas Públicas no Brasil**. 3ª. Reimpressão, Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz. p. 87-122, 2012.

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/SAF/DATER-IIICA, p. 121-137, 2004.

CAPORAL, F. R.; AZEVEDO, E. O. **Princípios e Perspectiva da Agroecologia**. Curitiba: IFPR. 2011.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Análise multidimensional da sustentabilidade: uma proposta metodológica a partir da agroecologia. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável**, Porto Alegre: Emater/RS, 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.

CARCANHOLO, R.A; NAKATANI, P. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, jun. 1999, p. 264-304.

CARDOSO, E. M.; RODRIGUES, V.S. Mulheres Construindo a Agroecologia no Brasil. In: **Agriculturas: Mulheres construindo a agroecologia**. ASPTA, Vol. 6, n. 4, dez. 2009.

CARNEIRO, M. J. em que consiste o familiar da agricultura familiar? In: COSTA, L.F.C; FLEXOR, G; SANTOS, R. (Orgs.) **Mundo Rural Brasileiro**. Ensaio interdisciplinares. Rio de Janeiro: Mauad X-EDUR, 2008.

CARNEIRO, F F; PIGNATI, W; RIGOTTO, R M; AUGUSTO, L G S. RIZOLLO, A; MULLER, N M; ALEXANDRE, V P. Friedrich, K; MELLO, M S C. **Dossiê ABRASCO – Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. ABRASCO, 1ª Parte. Rio de Janeiro, 2012.

CARTER, M. **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, Centro para Estudos Brasileiros, Universidade de Oxford, NEAD, MDA, 2010.

CARVALHO, G. **Movimentos sociais debatem política de agroecologia com governo federal**. Entrevista concedida a Eduardo Sá. 2012. Disponível em: <<http://www.agroecologia.org.br/2012/09/26/movimentos-sociais-debatem-politica-de-agroecologia-com-governo-federal/>>. Acesso em: 02 abr 2106.

CASTRO, J. **Geografia da fome**. 11ª. Edição. São Paulo, Ed. Parma. s/d.

CHIARA, M. Preço da terra agrícola subiu 227% em dez anos, quase o dobro da inflação. **Jornal. O Estado de São Paulo**, São Paulo, 04 de mar de 2013. Economia & Negócios, p. B1.

CHONCHOL, J. **O desafio alimentar: a fome no mundo**. São Paulo: Ed. Marco Zero, 1987.

CNAPO. **Transcrição *ipsis verbs* da primeira reunião de 20 de novembro de 2012**. Brasília, 2012.

_____ **Transcrição *ipsis verbs* da terceira reunião da CNAPO realizada de 11 a 12 de abril de 2013**. Brasília, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil** - indicadores e monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, 2010.

CONTAG. **Caderno de textos para estudo e debates** – Marcha das Margaridas 2011. Brasília: Contag/Fetags/STTRs/CUT, 2011.

COUTINHO, C.N. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. (Comp.). **La Cultura em las Crisis Lationamericanas**. 1.ed., Buenos Aires: Clacso, p. 195-216, 2004.

DECLARAÇÃO DE NYÉLÉNI. Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria Nyéléni, Selingue, Mali, 23 a 27 febrero de 2007. Disponível em: <biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal21/Nyeleni.pdf> Acesso em: 04 out 2015

DELGADO CABEZA, M. El Sistema Agroalimentario Globalizado: Imperios Alimentarios y Degradación Social y Ecologica. **Revista de Economía Crítica**, n. 10, segundo semestre, p. 32-61, 2010.

DELGADO, G.C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. Campinas: Ed. Unicamp, 1985.

_____. Reestruturação da economia do agronegócio – anos 2000. In: **A Questão Agrária: O debate na década de 2000**, Vol. 7. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2013. p. 57-87.

DELGADO, N.G. Política econômica, neoliberalismo e agricultura. In: COSTA, L. F. de C., FLEXOR, G. e SANTOS, R. (Org.). **Mundo Rural Brasileiro. Ensaio Interdisciplinares**. Rio de Janeiro: Ed. UFRRJ/Mauad X, p. 171-197, 2008.

_____. **O papel do rural no desenvolvimento nacional**. MDA/ IICA. 2009. Disponível em: <<http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/2036220256.pdf>>. Acesso em: 01 fev 2016

_____. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Brasil rural em debate**. Brasília: CONDRAF/MDA, p. 28-78, 2010.

DEL GROSSI, M. E; MARQUES, V. P. M. A. Agricultura Familiar no Censo Agropecuário 2006: o marco legal e as opções para sua identificação. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, p.127-157, 2010.

DI GIOVANNI, G. As estruturas Elementares das Políticas Públicas. **Caderno de Pesquisa n. 82**. Campinas, NEPP/UNICAMP, 2009.

DIAS, M. M. Extensão rural para agricultores assentados: uma análise das boas intenções propostas pelo “serviço de ATES”. In: **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. (Org.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 107-128, 2015.

DRAIBE, S.M. Estado de Bem-Estar. Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G, ARRETCHE, M, MARQUES, E. (Org.) **Políticas Públicas no Brasil**. 3ª. Reimpressão. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz. p. 27-64, 2012.

EMBRAPA. **Marco Referencial em agroecologia**. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2006.

ETC GROUP. **¿De quién es la naturaleza?** El poder corporativo y la frontera final en la mercantilización de la vida. ETC GROUP, 2008. Disponível em: <<http://www.etcgroup.org/es/content/informe-%C2%BFde-qui%C3%A9n-es-la-naturaleza>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

FAGNANI, E. **Política social e desigualdade: projetos em disputa**. Texto para discussão, 238. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 2014

_____. **A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**. Texto para discussão, nº 192. Campinas: Instituto de Economia//UNICAMP, 2011.

FALLEIROS, I; CASTRO, V.; FONTES, V. Ciência e método de trabalho científico - Marx e o Marxismo. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p. 93-110. Disponível em: <<http://www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps/?p=48>> Acesso em 10 jan. 2016.

FAO. **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação**. Roma. 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.HTM>>. Acesso em: 04 dez. 2012.

_____. **31.ª Conferencia Regional para América Latina y el Caribe**. Ciudad de Panamá (Panamá), 26 – 30 de abril de 2010. Disponível em <www.fao.org.br>. Acesso em: 20 set. 2011.

_____. **Panorama de la seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2011: Altos precios de los alimentos- oportunidades y riesgos**. FAO, Roma, 2011.

_____. **Marco Estratégico Global para a segurança alimentar e nutricional: perspectiva de direito à alimentação**. 2012. Disponível em <<http://www.fao.org/docrep/016/ap559p/ap559p.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2014.

_____ **Índice de precios de los alimentos de la FAO.** 2016. Disponível em: <<http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>>. Acesso em: 27 jan. 2016. 2016a.

_____ **Economic statistics.** Disponível em: <<http://www.fao.org/economic/ess/ess-economic/es/>>. Acesso em: 27 de jan. 2016. 2016b

FAO/INCRA. **Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável**, Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036. Brasília: FAO/INCRA, 1994.

FÁVERO, C.; PACHECO, M. E. L.; Considerações Finais: Seguindo em frente na construção social da Agroecologia. In: Costa Gomes, J.C.; Assis, W.S. (Org.) **Agroecologia: Princípios e reflexões conceituais**. Coleção Transição Agroecológica, v. 1. Brasília: EMBRAPA. p. 231-245, 2013

FERRARI, E. **Movimentos sociais debatem política de agroecologia com governo federal.** Entrevista concedida Eduardo Sá. 2012. Disponível em: <<http://www.agroecologia.org.br/2012/09/26/movimentos-sociais-debtem-politica-de-agroecologia-com-governo-federal/>>. Acesso em: 02 abr. 2106.

FERREIRA, B; ALVES, F.; CARVALHO FILHO, J.J. Constituição Vinte Anos: Caminhos e descaminhos da Reforma Agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). In: **Políticas Sociais: Acompanhamento e análise**. Vinte anos da Constituição. Brasília: IPEA; v. 2. p.156-223. 2008.

FILGUEIRAS, L. A. M. **História do Plano Real: Fundamentos, Impactos e Contradições**. São Paulo: Boitempo, 2006.

FLEXOR, G, LEITE, S.P. Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: LIMA, E.N, DELGADO, N.G., MOREIRA, R.J. (Org.). **Mundo Rural IV: Configurações rural-urbanas - poderes e políticas**. Rio de Janeiro: Mauad X: Edur, p. 199 - 216, 2007.

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

FREITAS JR. G. Megaprodutores consolidam última fronteira. **Valor Econômico**, São Paulo, 29, 30 e 31 de março e 01 de abril de 2013. Valor Agronegócios. P. B14.

FREITAS, A.F; FREITAS, A.F; DIAS, M.M. Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: v.46, n.6, p.1575-97, nov./dez. 2012.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, n.21. p. 211-259, jun. 2000.

FRIEDMANN, H. Uma economia mundial de alimentos sustentável. In: BELIK, W., MALUF, R. (Org.). **Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização**. Campinas: IE/UNICAMP, p. 1-21, 2000.

FRIEDMAN, H., McMICHAEL, P. **Agriculture and the state system.** : The Rise And Decline Of National Agricultures, 1870 To The Present. Sociologia ruralis, vol. XXIX-2, p. 93-117, 1989.

GLIESSMAN, S, R. **Agroecologia:** processos ecológicos em agricultura sustentável. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

GONÇALVES, E; LEMOS, M.B. **Padrão de Inovação Tecnológica na Indústria de Defensivos Agrícolas Brasileira.** In: Revista de Economia e Agronegócio, vol. 9. No. 1. abr. 2011 Extraído em: <http://www.economiaaplicada.ufv.br/revista/pdf/2011/v9n1/> Em: 26/08/2012)

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere.** Vol. 1. Introdução ao estudo da filosofia - A filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAZIANO da Silva, J. **Segurança alimentar está no campo.** 2011. Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/consea/noticias/artigos/2011/03/seguranca-alimentar-esta-no-campo>> Acesso em: 26 set. 2011.

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

_____. Diferentes Olhares na Análise de Políticas Públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. In: **Sociedade e Desenvolvimento Rural.** v.4, n.1. jun. 2010. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/76/77>>. Acesso em: 20 set 2015.

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

GUEDES, C. A. M.; SILVA, R. Agri-food geographical indications, policies, and social management: Argentina, Brasil, and the Spanish experience in the European context. Lisboa: **Análise Social,** 211, XLIX (2º), pp. 408-429. 2014. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_211_d03.pdf >. Acesso em: 19 set 2015.

HALL, P; TAYLOR, R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Revista Lua Nova,** São Paulo, v. 58, p. 192-223, 2003.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia.** 2ª. Edição. Petrópolis: Vozes, 1990.

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

HECK, S. **Plano da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica deve sair nos próximos dois meses.** Entrevista concedida ao site ANA. 2013. Disponível em: <<http://www.agroecologia.org.br/2013/06/04/politica-nacional-de-agroecologia-e-producao-organica-deve-sair-nos-proximos-dois-meses/>> Acesso em: 10 mar 2016.

HOFFMANN, R. **A estrutura Fundiária no Brasil de acordo com o cadastro do INCRA: 1967 a 1998.** Campinas: Convênio INCRA/UNICAMP. 1998.

HOFFMANN, R.; NEY, M. **Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação: (de 1970 a 2008).** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2010.

HOLT-GIMÉNEZ, E.; PATEL, R. **Rebeliones Alimentarias: crisis y hambre de justicia.** Espanha: Ed. El Viejo Topo, 2010.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação.** Revisão. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

IICA. **Situação e Perspectivas da Agricultura Brasileira 2008: A experiência da Cooperação Técnica do IICA.** 2008. IICA, 2009.

IMMERGUT, E.M. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In: SARAVIA, E; FERRAZERI, E. (Org). **Políticas públicas.** v.1. Brasília: ENAP, p. 155-195, 2006.

KARAM, K.; FONSECA, M.F.A.C.; GRIZANTE JR, V.; CARVALHO, Y.M.C. A institucionalização da agricultura orgânica no Brasil. In: **Agriculturas: Das Práticas às Políticas Públicas.**, v.3, n. 1, p. 25- 27, 2006.

KINGDON J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies:** Harper Collins College Publishers. 1995.

LÊNIN, W.I. **Capitalismo e agricultura nos Estados Unidos: novos dados sobre as leis de desenvolvimento do capitalismo na agricultura.** São Paulo: Ed. Brasil Debates, 1980.

LINDBLOM, C E. **Todavía Tratando de Salir del Paso.** In: SARAVIA, E; FERRAZERI, E. (Org). **Políticas públicas.** v.1. Brasília: ENAP, p. 99-122, 2006.

LITTLE, P. **Projetos Demonstrativos – PDA.** Sua influência na elaboração do Proambiente. (caderno 2), Brasília: MMA. 2005.

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

LENOIR, R. Objeto sociológico e problema social. In: CHAMPAGNE, R.; LENOIR, R. DOMINIQUE, M. (Org.). **Iniciação à prática sociológica.** Petrópolis: Vozes, p. 59-106, 1998.

MALUF, R.S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. 3ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. **Elevação nos preços dos alimentos e o sistema alimentar global**. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA, n. 18, 2008. Disponível em: <<http://www.observatoriodoagronegocio.com.br/page41/page42/files/Bol.%20018-OPPA.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Segurança alimentar e desenvolvimento econômico na América Latina: o caso do Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 15, n.1(57), p.134-140, 1995.

MALUF, R.S.; SCHMITT, C.; GRISA, K. **Estado de la situación del hambre y políticas de seguridad y soberanía alimentaria y de abastecimiento en los países miembros del Mercosur Ampliado**. Rio de Janeiro: Ceresan/Oppa/Actionaid/Coprofam, Relatório técnico, n.4. Nov. 2009.

MALUF, R.S., REIS, M.C. Conceitos e Princípios de Segurança Alimentar e Nutricional. In: ROCHA, C., BURLANDY, L., MAGALHÃES, R. (Org.) **Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ. p.15-42, 2013a.

MALUF, R.S., REIS, M.C. Segurança alimentar e nutricional na perspectiva sistêmica. In: ROCHA, C., BURLANDY, L., MAGALHÃES, R. (Org.) **Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ. p.43-67, 2013b.

MARX, K. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Editora Expressão Popular. 2007.

MATTOS, L.; BRONDÍZIO, E.; ROMEIRO, A; ORAIR, R. Agricultura de pequena escala e suas implicações na transição agroecológica da Amazônia Brasileira. Belém: UFPA. **Revista Amazônica** v.2 n.2, p. 220-248, 2010.

MENDONÇA, S.R. O Estado Ampliado como Ferramenta Metodológica. **Marx e o Marxismo**, v.2, n.2, jan/jul. 2014. Niterói: Universidade Federal Fluminense. Disponível em <<http://www.marxeomarxismo.uff.br/index.php/MM/article/download/35/32>>. Acesso em 15 out. 2015.

MEDEIROS, C. A. O paradigma da produção globalizada. Campinas: **Economia e Sociedade**, n. 8, jun.1997.

MEDEIROS, L.S. Luta por reforma agrária no Brasil contemporâneo: entre continuidades e novas questões. In: In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 339-360, 2015.

MEDEIROS, J.X.; WILKINSON, J; LIMA, D.M.A, O desenvolvimento científico-tecnológico e a agricultura familiar. In: LIMA, D.M.A.; WILKINSON, J (Org.). **Inovação nas tradições da agricultura familiar**, Brasília: CNPq/Paralelo 15, p.23-38, 2002.

MENDONÇA, S. A nova hegemonia do patronato agrário brasileiro: da organização das cooperativas brasileiras à Associação Brasileira de Agribusiness. **Antítese – Marxismo e Cultura Socialista**, n. 2. Goiânia: CEPEC, p. 11-29, 2006.

MMA. **Programa Piloto**. [s/d]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/sca/ppg7/>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2016.

MOREIRA, A. Corrida acelerada por terras agrícolas. **Jornal Valor**, São Paulo, 16, 17 e 18 de nov. 2012. Agronegócios, p. B12.

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

MOURA, I. F.; SOUZA, C. Desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no Brasil: inter-relações e desafios. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural SOBER, 51, Belém-Pará, 2013. **Anais...** Belém: SOBER, 2013. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/congresso2013/>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

NEVES, D. P. Agricultura Familiar: quantos ancoradouros! In: MARQUES, M. I. M.; SUZUKI, J.C.; FERNANDES, B. M. (Org.). **Geografia Agrária: teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, p. 211-270, 2007.

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**. Documentos 122. Seropédica: Embrapa Agrobiologia, 2000.

NIERDELE, P. A.; ALMEIDA, L.; A Nova Arquitetura dos Mercados para Produtos Orgânicos: O Debate da convencionalização. In: NIERDELE, P. A.; ALMEIDA, L.; VEZZANI, F.M. (Orgs). **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura**, Curitiba: Kairós, p. 23 – 67, 2013

NIERDELE, P. A.; ALMEIDA, L.; VEZZANI, F.M. (orgs.). **Agroecologia: práticas, mercados e políticas**. Para uma nova agricultura, Curitiba: Kairós, 2013.

ONU. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. Twenty-fifth session. A/HRC/25/57. 2014. Disponível em: <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20140310_finalreport_en.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2016

PADULA, J; CARDOSO, I.M; FERRARI, E.A; DAL SOGLIO, F.K. Os caminhos da agroecologia no Brasil. In: GOMES, J.C.C; de ASSIS, W.S. (Org.) **Agroecologia: Princípios e reflexões conceituais**. Coleção Transição Agroecológica, Vol. I, Brasília: EMBRAPA, 2013.

PATEL, R. **Obesos y famélicos**. El impacto de la globalización en el sistema alimentario mundial. Ed. Los Libros del Lince. 2008.

PAULANI, L. **Revista Caros Amigos**. Jul. 2012. Ano XVI, no. 184. 2012.

PAULILLO, L.F; PESSANHA, L.D.R. Segurança alimentar e políticas públicas; conexões, implicações e regionalização. In: PAULILLO, L; ALVES, F. (Orgs.). **Reestruturação Agroindustrial: Políticas Públicas e Segurança Alimentar Regional**. São Carlos: Edufscar, 2009.

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

_____. Agroecologia, mercados e sistemas agroalimentares: uma leitura a partir da soberania e segurança alimentar e nutricional. In: Costa Gomes, J.C.; Assis, W.S. (Org.). **Agroecologia: Princípios e reflexões conceituais**. Coleção Transição Agroecológica. Vol. 1. EMBRAPA, 2013. p. 181-229.

PETERSEN, P; DIAS, A. Construção do conhecimento agroecológico: novos papéis, Novas Identidades. **Caderno do II Encontro Nacional de Agroecologia**, Rio de Janeiro. 2007.

PERTENSEN, P; ALMEIDA, S.G. **Rincões transformadores: trajetória e desafios do movimento agroecológico brasileiro: uma perspectiva a partir da Rede PTA**. Versão provisória. Digitado. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2006.

PILAR, F.B. **O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010)**. 2013. 143f. Dissertação (mestrado) Universidade de Brasília – UNB, Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais, Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13878/1/2013_PilarFigueiredoBrasil.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2013.

PIMENTA, S.D.C. Participação, Poder e Democracia Mulheres Trabalhadoras no Sindicalismo Rural. IN: SILVA, E.M; SOARES, L.B (Orgs.). **Políticas públicas e formas societárias de participação**. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, p 155-184, 2013.

PINHEIRO, A. R.O. **Análise Histórica do Processo de Formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político**. 234f. Tese (doutorado). Universidade de Brasília – UNB; Departamento de Serviço Social, 2009.

PLOEG, J. D. Van der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008.

_____. O modo de produção camponês revisitado. IN: SCHNEIDER, S. **A diversidade da agricultura Familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

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

PRADO Jr, C. **A Revolução Brasileira**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

_____ **A Questão Agrária Brasileira**, São Paulo: Editora Brasiliense, 1999.

ROCHA, C. A contribuição da economia para a análise de políticas públicas 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, p.69-88, 2013.

ROCHA, M.A.M. Transformações produtivas e patrimoniais no Brasil pós-crise. In: **Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro**. Brasil: em busca de um novo modelo de desenvolvimento. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, v.4. p. 161-202, 2015.

RUA, M. das G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília Capes/UAB, 2009.

SÁ, E. **Movimentos sociais debatem política de agroecologia com governo federal, 2012**. Disponível em: <<http://www.agroecologia.org.br/2012/09/26/movimentos-sociais-debtem-politica-de-agroecologia-com-governo-federal/>> Acesso em: 02 abr 2106

SANTOS, M. **Por uma outra Globalização: do Pensamento Único à Consciência Universal**. São Paulo: Record, 2000.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAZERI, E. (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, p. 21-42, 2006.

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

SCHMITT, C.J. Encurtando o caminho entre a produção e o consumo de alimentos. In: **Agriculturas: experiências em agroecologia**. Leisa Brasil, vol. 8. n.3, p 4-8, set. 2011.

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**, Kairós, Curitiba, p. 215-266, 2013.

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

SCHMITT, C; TYGEL, D. Agroecologia e economia solidária: trajetórias, confluências e desafios. In: PETERSEN, P. (Org.). **Agricultura Familiar Camponesa na Construção do Futuro**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3, p. 511-531, 2010.

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

SCHNEIDER, S.; NIEDERLE, P. A. Agricultura Familiar e Teoria Social: a diversidade das formas familiares na agricultura. In: FALEIRO, F.G; FARIAS NETO, A.L. (Org.) **Savanas: Desafios e Estratégias para o Equilíbrio entre Sociedade, Agronegócio e Recursos Naturais**. Planaltina: Embrapa Cerrados, p.989-1014, 2008.

SCHUTTER, O. **Agroecologia e o Direito Humano à Alimentação Adequada**. Brasília: Caderno SISAN 01, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF: MDS, 2012.

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

SEVILLA-GUZMÁN, E. **La Agroecologia como estrategia metodológica de transformación social**. 2006. Disponível em: <http://www.agroeco.org/socla/pdfs/la_agroecologia_como.pdf> Acesso em 02 jul. 2013.

SILIPRANDI, E. C. O processo de organização das mulheres dentro da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) no Brasil. Resumos do VI CBA e II CLAA. **Revista Brasileira de Agroecologia**. v. 4, n. 2. p. 440-444, 2009.

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.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. Mulheres rurais e políticas públicas no Brasil: abrindo espaços para o seu reconhecimento como cidadãs. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 571-592, 2015.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G, ARRETCHE, M, MARQUES, E.(Org.) **Políticas Públicas no Brasil**. 3ª. Reimpressão. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz. p. 27-64, 2012.

SOUZA, C., SILVA, P. L. Experiência de avaliação de políticas públicas: o caso da política de agroecologia brasileira In: **IX Congresso Brasileiro de Agroecologia e IV Seminário Estadual de Agroecologia**, 2015, Belém, PA. Revista Cadernos de Agroecologia, 2015.

TRICHES, R.; SCHNEIDER, S. Alimentação, sistema agroalimentar e os consumidores: novas conexões para o desenvolvimento rural. **Cuadernos de Desarrollo Rural**. Bogotá, v.12. n.75, jan-jun 2015. p.55-75. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cdr12-75.asac>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

TRUE, J.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F.R. Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in public policy making. In: SABATIER, P. A. (Ed.) **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press. p. 155-187, 2007.

VARGAS, P. **Movimentos sociais debatem política de agroecologia com governo federal**. Entrevista concedida a Eduardo Sá. 2012. Disponível em: <http://www.agroecologia.org.br/2012/09/26/movimentos-sociais-debatem-politica-de-agroecologia-com-governo-federal/>>. Acesso em: 02 abr 2106

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v.30. n.2, p. 5-43, 1996.

WANDERLEY, M. N. B. Agricultura Familiar e Campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro: n.21, p.42-6, out. 2003

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 UFRGS, 2009.

WEID, J. M. Von der. Construindo políticas públicas em apoio à agroecologia. In: **Agriculturas**: Das Práticas às políticas públicas, v.3, n. 1, p. 4- 6, 2006a.

WEID, J. M. Von der. A transição agroecológica das políticas de crédito voltadas para a agricultura familiar. In: **Agriculturas**: Das Práticas às políticas públicas. AS-PTA. v.3, n. 1, p. 18-24, 2006b.

WEID, J. M. Von der. Agricultura Familiar: sustentando o insustentável. In: **Agriculturas**: Financiamento da Transição agroecológica. AS-PTA. v.7, n. 2, p. 4- 7, 2010.

WILKINSON, J. A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema alimentar na América Latina. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n.21. p. 62-87. 2013

8. ANEXOS

Anexo A – Entrevistados e cargos e ou funções que exerciam no período 2011/2012

Governo

Gilberto Carvalho – Ministro Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR)
Roberto Vizenin – Secretário Nacional de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável - SEDR/MMA (até março de 2012, depois assumiu a Presidência do Instituto Chico Mendes)
Rogério Dias – coordenador de Agroecologia do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)
Luciano Matos – Representante da EMBRAPA no GTI
Eduardo Safons Soares - Companhia Nacional de Abastecimento - Diretoria de Política Agrícola e Informações - DIPAI/CONAB.
Silvio Porto – Companhia Nacional de Abastecimento - Diretoria de Política Agrícola e Informações - DIPAI/CONAB

Sociedade civil

Maria Emilia Pacheco – Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e Secretaria Executiva da ANA.
Élson Borges dos Santos "Zumbi" - Subcomissão Temática de Produção Orgânica (STPOrg) pela Região Sul. Membro da CNAPO
Sara Deolinda Cardoso Pimenta – Representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Membro na CNAPO
Francisco Dal Chiavon - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) . Membro da CNAPO.
Paulo Frederico Petersen- Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), AS-PTA e ANA.
Jean Marc Ven der Weid – AS-PTA. Membro do CONDRAF
Rosangela Piovizani Cordeiro – Direção Nacional do Movimento de Mulheres Camponesas e representante do escritório nacional em Brasília-DF

Anexo B - Primeira composição da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção orgânica

Representantes da sociedade civil

CNAPO – REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL		
ENTIDADE	MEMBRO	CONDIÇÃO
Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA Brasil)	Alexandre Henrique Bezerra Pires	Titular
Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE)	Maria Verônica de Santana	Suplente
Associação Brasileira da Agricultura Familiar Orgânica (AbraBio)	Ernesto Carlos Kasper	Titular
Associação Brasileira de Orgânicos (BRASILBIO)	Joaquim Ferreira Silva Filho	Suplente
Associação Brasileira de Agroecologia (ABA)	Paulo Frederico Petersen	Titular
Associação Brasileira de Agroecologia (ABA)	Irene Maria Cardoso	Suplente
Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural – (ASBRAER)	Jaime Miguel Weber	Titular
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)	Ludovico Wellmann da Riva	Suplente
Câmara Temática de Agricultura Orgânica (CTAO)	Romeu Mattos Leite	Titular
Câmara Temática de Agricultura Orgânica (CTAO)	Rachel Vaz Soraggi	Suplente
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)	Sara Deolinda Cardoso Pimenta	Titular
União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES)	Generosa De Oliveira Silva	Suplente
Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF-Brasil)	Marcos Rochinsky	Titular
Rede de Assistência Técnica Rural das Organizações Não Governamentais do Nordeste (Rede ATER Nordeste)	Cinara Del'Arco Sanches	Suplente
Movimento de Mulheres Camponesas (MMC)	Carmen da Rosa Kilian Munarini	Titular
Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB)	Francisca da Silva Nascimento	Suplente

Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)	Frei Sergio Gorgen	Titular
Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS)	Joaquim Correa de Souza Belo	Suplente
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)	Francisco Dal Chiavon	Titular
Agricultura Familiar e Agroecologia (AS-PTA)	Gabriel Bianconi Fernandes	Suplente
Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)	Eugênio Alvarenga Ferrari	Titular
Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)	Denis Monteiro	Suplente
Rede Cerrado	Álvaro Alves Carrara	Titular
Rede Cerrado	Jorge Zimmermann	Suplente
Rede Ecovida de Agroecologia	Laércio Ramos Meirelles	Titular
Fórum Brasileiro de Sistemas Participativos de Garantia e Organizações de Controle Social (FBSPG)	Tatiana Muniz de Siqueira	Suplente
Subcomissão Temática de Produção Orgânica (STPOrg)	Élson Borges dos Santos "Zumbi"	Titular
Subcomissão Temática de Produção Orgânica (STPOrg)	Sandra Procópio da Silva	Suplente

Fonte: Portaria SG/PR nº. 331, de 09 de novembro de 2012

Representantes governamentais na CNAPO

CNAPO - REPRESENTANTES DO GOVERNO		
Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	Daniela Macêdo Jorge	Titular
Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA	Daniela Beatriz de Castro Gomes	Suplente
Companhia Nacional de Abastecimento - Diretoria de Política Agrícola e Informações - DIPAI/CONAB	Silvio Porto	Titular
Companhia Nacional de Abastecimento - Diretoria de Política Agrícola e Informações - DIPAI/CONAB	Eduardo Safons Soares	Suplente
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA	Carlos Alberto Barbosa Medeiros	Titular
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA	José Antonio Azevedo Espindola	Suplente

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	Sara Regina Souto Lopes	Titular
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	Rosane Maria Nascimento da Silva	Suplente
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	César Fernando Schiavon Aldrighi	Titular
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	Carlos Eduardo Portela Sturm	Suplente
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA	Rogério Pereira Dias	Titular
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA	Jorge Ricardo de Almeida Gonçalves	Suplente
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI	Osório Coelho Guimarães Neto	Titular
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI	Sharon Lisauskas Ferraz de Campos	Suplente
Ministério da Educação – MEC	Mariângela de Araújo Póvoas Pereira	Titular
Ministério da Educação - MEC	Edmar Almeida de Moraes	Suplente
Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA	Alexandre Luís Giehl	Titular
Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA	Rodrigo Roubach	Suplente
Ministério da Saúde - MS	Carlos Augusto Vaz de Souza	Titular
Ministério da Saúde - MS	Patrícia Constante Jaime	Suplente
Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA	Valter Bianchini	Titular
Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA	Onaur Ruano	Suplente
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS	Daniella dê Vicente Prado	Titular
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS	Hetel Leepkain dos Santos	Suplente
Ministério do Meio Ambiente - MMA	Paulo Guilherme Cabral	Titular
Ministério do Meio Ambiente - MMA	Larisa Ho Bech Gaivizzo	Suplente
Presidência da República- Secretaria-Geral - SG/PR	Selvino Heck	Secretário-Executivo
Presidência da República- Secretaria-Geral - SG/PR	Iracema Ferreira De Moura	Suplente do Secretário-Executivo

Fonte: Portaria SG/PR n.º 331, de 09 de novembro de 2012

Anexo C- Primeira composição da Comissão Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica

Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA	Valter Bianchini	Titular
Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA	Arnoldo Anacleto de Campos	Suplente
Presidência da República- Secretaria-Geral - SG/PR	Selvino Heck	Titular
Presidência da República- Secretaria-Geral - SG/PR	Fernanda Machiaveli Morão de Oliveira	Suplente
Ministério da Fazenda	Joao Pinto Rabelo Júnior	Titular
Ministério da Fazenda	Aloisio Lopes Pereira de Melo	Suplente
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA	Rogério Pereira Dias	Titular
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA	Jorge Ricardo de Almeida Gonçalves	Suplente
Ministério do Meio Ambiente - MMA	João Silveira D'Angelis Filho	Titular
Ministério do Meio Ambiente - MMA	Moises Savian	Suplente
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS	Lilian dos Santos Rahal	Titular
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS	Daniella Dê Vicente Prado	Suplente
Ministério da Educação – MEC	Mariângela de Araújo Póvoas Pereira	Titular
Ministério da Educação - MEC	Edmar Almeida de Moraes	Suplente
Ministério da Saúde - MS	Carlos Augusto Vaz de Souza	Titular
Ministério da Saúde - MS	Patrícia Constante Jaime	Suplente
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI	Osório Coelho Guimarães Neto	Titular
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI	Sharon Lisauskas Ferraz de Campos	Suplente
Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA	Alexandre Luís Giehl	Titular
Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA	João Augusto Scaramella Silva	Suplente

Fonte: Portaria MDA no. 229, de 28 de novembro de 2012.