

ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA NO BRASIL

Regina Helena Rosa Sambuichi

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

Paulo Asafe Campos Spínola

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

Luciano Mansor de Mattos

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

Mário Lúcio de Ávila

Professor adjunto em gestão e sustentabilidade da Universidade de Brasília (UnB), *campus* Planaltina/Distrito Federal.

Iracema Ferreira de Moura

Analista técnica de políticas sociais do Ministério da Saúde.

Ana Paula Moreira da Silva

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

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) foi criada em 2012, com o objetivo de integrar, articular e adequar as políticas públicas indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica. Com isso, a agroecologia e a produção orgânica começaram a fazer parte oficialmente do projeto de desenvolvimento do Estado brasileiro, passando a conviver em paralelo com as políticas de fomento à agricultura convencional.

O Decreto nº 7.794/2012,¹ que instituiu a Pnapo, estabeleceu como seu principal instrumento o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) e como instâncias de gestão a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), formada por representantes do governo e de entidades da sociedade civil, e a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo), composta por representantes dos ministérios que atuam na política. A primeira edição do Planapo foi lançada em 2013, contendo seis objetivos, quatorze metas, 79 estratégias e 125 iniciativas, com previsão de serem executadas no período de 2013 a 2015.²

Este texto apresenta os primeiros resultados de uma pesquisa que está sendo realizada sobre a Pnapo e teve como objetivo analisar o processo de construção dessa política e a concepção da primeira edição do Planapo 2013-2015, tendo como base as percepções dos representantes das diversas instituições do governo e da sociedade civil que participam da sua gestão. Para isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com esses representantes, sendo levantado o histórico de construção da política e feita uma análise exploratória qualitativa, utilizando-se o método de análise de conteúdo, com base nas transcrições das entrevistas.

Os resultados obtidos pela pesquisa mostraram que a pauta da agroecologia entrou na agenda das políticas públicas por demanda da sociedade civil organizada — seja pelos esforços das organizações não governamentais (ONGs), dos movimentos do campo e da luta pela terra, das mulheres, dos jovens, dos indígenas, dos ribeirinhos e das comunidades tradicionais; seja pelas lutas que ganharam força com as organizações sindicais, estudantis e científicas. As institucionalidades políticas que assumiram esse tema o fizeram, principalmente, por influência dessas organizações. Em um processo que se iniciou ainda na década de 1970, as agendas da agroecologia e da produção orgânica foram lentamente sendo construídas no governo por força das pressões da sociedade e da permeabilidade do Estado a esses movimentos e suas agendas.

1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm>.

2. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/BrasilAgroecologico_Baixar.pdf>.

A permeabilidade do Estado a esses movimentos aumentou a partir de 2003, com o fortalecimento dos conselhos e comissões de participação social, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT). A profusão de conselhos e comissões representa uma inovação institucional de políticas públicas trazidas pela Constituição de 1988, que favoreceu a participação e contribuiu para a consolidação da Pnapo e do Planapo. Além disso, os atores sociais ligados a esses movimentos começaram a adentrar mais fortemente o governo, ocupando cargos e passando a conduzir ações estratégicas do Estado, trazendo para dentro da sua estrutura os seus conceitos e as suas ideias.

O desenho de governança, a participação social e a intersetorialidade, bem como a articulação dos movimentos sociais e o aprendizado, são aspectos fundamentais da política e dependem diretamente desses espaços de diálogo.

A gestão interministerial, por sua vez, foi citada entre os principais problemas e desafios para os atores que participam da política. O modo de planejamento setorial dificulta a integração e a priorização das iniciativas, tornando o plano muito extenso e difícil de ser gerido e monitorado. Outro desafio importante é a baixa prioridade do tema dentro do governo. Essa falta de prioridade se revelou tanto na ausência no plano de temas fundamentais para a estruturação da agroecologia e da produção orgânica em grande escala, como terra e territórios, como também no processo de elaboração que partiu do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 para construir o Planapo, em vez de ser feito o contrário, o que gerou um “apanhado” de iniciativas preexistentes, com falta de integração entre elas.

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

sociedade, demandando do governo a sua execução e implementação efetiva, mantendo a ampliação dos espaços conquistados e dando resposta aos anseios da sociedade por um modelo de desenvolvimento mais justo, participativo e sustentável.

SUMÁRIO EXECUTIVO