



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Programa de Pós-Graduação em Administração

MARCO AURÉLIO CIRILO LEMOS

**Análise das Determinantes para as Efetividades da Comissão Nacional de  
Agroecologia e Produção Orgânica**

Brasília – DF

2020

**MARCO AURÉLIO CIRILO LEMOS**

**ANÁLISE DAS DETERMINANTES PARA AS EFETIVIDADES DA COMISSÃO  
NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA**

Dissertação de Mestrado Acadêmico em  
Administração do Programa de Pós-Graduação  
em Administração da Universidade de Brasília  
(PPGA/UnB)

Orientador: Dr. Diego Mota Vieira

Brasília – DF

2020

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Análise das Determinantes para as Efetividades da Comissão Nacional de Agroecologia e  
Produção Orgânica

Aluno: Marco Aurélio Cirilo Lemos

**Banca Examinadora:**

---

**Professor Dr. Diego Mota Vieira**  
**Orientador**

---

**Professora Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva**  
**Examinadora Interna**

---

**Professor Dr. Thiago Aparecido Trindade**  
**Examinador Externo**

Por Julia e Estêvão

## **AGRADECIMENTOS**

A minha família, agradeço pela compreensão e disponibilização de parte seu tempo para que eu pudesse concluir esta empreitada.

Ao meu orientador Doutor Diego Mota Vieira, agradeço pela confiança e suporte para dar início a este processo de pesquisa.

A todos os integrantes do Programa de Pós-graduação em Administração/UnB, docentes e discentes, agradeço pelas condições, conselhos, ideias e debates que permitiram meu amadurecimento nesta experiência.

Aos participantes da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, meus agradecimentos pela confiança e atenção dispensada.

Aos colegas da Fundação Banco do Brasil, agradeço pelas experiências proporcionadas, essenciais para que eu chegasse até aqui, e pelo apoio dedicado.

“A TERRA É A BASE DE TODA A VIDA... VOCÊ TEM QUE VER  
O MUNDO INTEIRO COMO UM CONJUNTO.”

(Ana Maria Primavesi – 1920/2020)

## Resumo

O trabalho analisou como o contexto, o desenho institucional e a dinâmica discursiva da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica influenciaram suas efetividades. A pesquisa consistiu em um estudo de caso instrumental e analisou o conteúdo e o discurso contidos em documentos e entrevistas em profundidade com representantes da CNAPO. Com relação aos principais resultados observados, constatou-se que a CNAPO incluía discursos de antiga associação contra-hegemônica ao agronegócio. Atores profissionais indicados pelo governo possuíam representatividade, argumentação e liberdade para deliberar. Discursos legitimadores da qualidade de vida e discursos de fragmentação contra o modelo agronegocial eram prevalentes. A vertente agroecológica era hegemônica no interior da CNAPO em relação aos produtores orgânicos. Por não possuir poder decisório e sua manutenção depender do poder executivo federal, fatores contextuais foram preponderantes nas efetividades analisadas. No governo Dilma, gozou de suporte estatal que proporcionou relevantes efetividades Participativa e Deliberativa, Representatividade e de Articulação. Porém seu discurso não ameaçou a hegemonia do agronegócio no Estado e na esfera pública. A Implementação ficou prejudicada pela impossibilidade de aprovar o PRONARA. Apesar de manter a liberdade discursiva dos debates, a mudança institucional no governo Temer afetou a pluralidade de atores e a inclusão de discursos da esfera pública. No mesmo grau de deterioração, a efetividade de implementação foi afetada pelo discurso governamental de crise econômica. Assim como outros espaços de participação, o governo Bolsonaro extinguiu a CNAPO.

**Palavras-chave:** Instituições participativas; Institucionalismo Discursivo; Efetividade; PNPO.

## **Abstract**

This research analyzed how the context, institutional design and discursive dynamics of the National Commission for Agroecology and Organic Production influenced its effectiveness. The research consisted of an instrumental case study and analyzed the content and discourse contained in documents and in-depth interviews with representatives of CNAPO. Regarding the main results observed, it was found that CNAPO included speeches from a former counter-hegemonic association with agribusiness. Professional actors appointed by the government had representation, reasoning and freedom to deliberate. Statements that legitimize quality of life and speeches of fragmentation against the agribusiness model were prevalent. The agroecological aspect was hegemonic within CNAPO in relation to organic producers. As it does not have decision-making power and its maintenance depends on the federal executive power, contextual factors were preponderant in the analyzed effectiveness. In Dilma's government it enjoyed state support that provided relevant Participative and Deliberative, Representativeness and Articulation activities. However, its speech did not threaten the hegemony of agribusiness in the State and in the public sphere. Implementation was hampered by the impossibility of approving PRONARA. Despite maintaining the discursive freedom of the debates, the institutional change in the Temer government affected the plurality of actors and the inclusion of speeches in the public sphere. In the same degree of deterioration, the effectiveness of implementation was affected by the government's economic crisis discourse. Like other spaces for participation, the Bolsonaro government extinguished CNAPO.

**Keywords:** Participatory Institution; Discursive Neoinstitutionalism; Effectiveness; PNAPO.



## Lista de Figuras

Figura 1. Efetividade Multidimensional da Participação Social .....	26
Figura 2. Métodos de Seleção de Participantes.....	28
Figura 3. Modos de Comunicação e Decisão .....	29
Figura 4. Extensão da Autoridade e Poder .....	30
Figura 5. Modos de Operação da Ideologia de Thompson.....	37
Figura 6. Modelo conceitual.....	38
Figura 7. Arquivos da CNAPO disponíveis e analisados.....	43
Figura 8. Atos de gestão CNAPO .....	44
Figura 9. Entrevistados pela pesquisa .....	46
Figura 10. Categorias e subcategorias de análise .....	48
Figura 11. Resumo das etapas de construção do estudo de caso.....	50
Figura 12. Linha do tempo com eventos-chaves para a agricultura alternativa .....	53
Figura 13. Externalidades Negativas do Modelo de Produção Agrícola Convencional .....	58
Figura 14. Principais atores e conexões que contribuíram para mobilização social e política.....	65
Figura 15. Marcos Institucionais de Políticas Públicas em Agroecologia e Orgânicos .....	73
Figura 16. Atores Envolvidos na Construção da PNAPO.....	75
Figura 17. Consolidação das determinantes contextuais da CNAPO.....	84
Figura 18. Composição das instâncias de gestão da PNAPO.....	85
Figura 19. Representantes Titulares e Suplentes da Sociedade Civil Membros da CNAPO .....	88
Figura 20. Estrutura Institucional de Funcionamento da CNAPO .....	96
Figura 21. Consolidação das determinantes institucionais da CNAPO .....	100
Figura 22. Ideias Filosóficas da CNAPO .....	105
Figura 23. Ideias da inaptidão da agroecologia para o mercado .....	107
Figura 24. Ideias Programáticas da CNAPO.....	113
Figura 25. Ideias Objetivas da CNAPO .....	121
Figura 26. Consolidação das ideias, modos de operação da ideologia e suas estratégias .....	124

## Lista de Tabelas

Tabela 1: Total de registros de defensivos agrícolas por ano.....	57
Tabela 2: Consolidação quantitativa dos discursos analisados .....	124
Tabela 3: Comparativo entre PLANAPO e execução do Programa Ecoforte.....	150
Tabela 4: Contratos e Valores de Créditos PRONAF nas regiões com PRONAF Agroecologia .....	154
Tabela 5: Evolução dos recursos (R\$) Sead/MDS aplicados na aquisição de produtos do PAA.....	156
Tabela 6: Principais Chamadas Públicas de ATER e Apoio à Atividades de Pesquisa e Extensão....	159
Tabela 7: Quantidade de produtores e unidades produtivas orgânicas no MAPA .....	162
Tabela 8: Terras agrícolas orgânicas e parcela do total agriculturável .....	162

## Lista de Abreviações e Siglas

ABA	Associação Brasileira de Agroecologia
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASA	Articulação Semiárido Brasileiro
AS-PTA	Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BRASILBIO	Associação Brasileira de Orgânicos
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAATINGA	Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições não Governamentais Alternativas
CIAPO	Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CNAPO	Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPOrg	Comissão Nacional da Produção Orgânica
CNS	Conselho Nacional das Populações Extrativistas
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPOrg	Comissões da Produção Orgânica
CTAO	Câmara Temática da Agricultura Orgânica
EBAA	Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBB	Fundação Banco do Brasil
FETRAF	Federação Nac. Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
IFOAM	Federação Internacional dos Movimentos de Agricultura Orgânica
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDA	Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MIQCB	Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MMC	Movimento de Mulheres Camponesas do Brasil
MMTR-NE	Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEA	Núcleo de Estudos em Agroecologia
PLANAPO	Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PTA	Projeto Tecnologia Alternativa
SEAD	Sec. Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SG/PR	Secretaria Geral da Presidência da República
ST	Subcomissão Temática na CNAPO
STPOrg	Subcomissão Temática de Produção Orgânica
UNICAFES Solidária	União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia

## Sumário

1 INTRODUÇÃO .....	14
1.1 Contextualização e Delimitação do Tema.....	15
1.2 Delimitação do Problema.....	16
1.3 Delimitação do Objeto .....	17
1.4 Objetivos da Pesquisa.....	19
1.5 Justificativa .....	19
2 REFERENCIAL TEÓRICO .....	22
2.1 Efetividade Multidimensional das Instituições Participativas.....	23
2.2 Determinantes Teóricas da Efetividade.....	27
2.2.1 Desenho institucional .....	27
2.2.2 Contexto .....	30
2.3 Neoinstitucionalismo Discursivo .....	32
2.3.1 Ideias e discursos.....	33
2.3.2 Análise de discurso crítica.....	35
2.4 Modelo Conceitual .....	38
3 METODOLOGIA DE PESQUISA .....	40
3.1 Estudo de Caso.....	40
3.2 Instrumentos de Coleta e Análise dos Dados .....	42
4 DETERMINANTES DA CNAPO .....	52
4.1 Levantamento Histórico e Contextualização.....	52
4.1.1 Agroecologia, produção orgânica e a agricultura convencional .....	53
4.1.2 Associativismo do movimento agroecológico e de produtores orgânicos .....	61
4.1.3 Tipo, projeto e capacidade da política de acordo com o governo .....	69
4.1.3.1 Antecedentes à PNAPO .....	69
4.1.3.2 Governo Dilma Rousseff.....	73
4.1.3.3 Governo Michel Temer .....	79
4.1.3.4 Governo Jair Bolsonaro.....	82
4.2 Desenho Institucional.....	84
4.2.1 Seleção de participantes .....	84
4.2.2 Formas de interação .....	91
4.2.3 Poder de decisão.....	98

4.3 Ideias e Discursos.....	101
4.3.1 Ideias filosóficas.....	102
4.3.2 Ideias programáticas.....	105
4.3.3 Ideias objetivas.....	113
5 EFETIVIDADES DA CNAPO .....	126
5.1 Efetividade da Participação e Deliberação.....	126
5.2 Efetividade da Representação .....	132
5.3 Efetividade da Articulação .....	135
5.4 Efetividade da Implementação .....	143
5.4.1 PLANAPO .....	143
5.4.2 Ecoforte .....	147
5.4.3 PRONARA.....	151
5.4.4 PRONAF, PAA e ATER.....	153
5.4.5 Outros Resultados .....	161
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	168
7 REFERÊNCIAS .....	177
APÊNDICE A: Protocolo de Análise Documental .....	186
APÊNDICE B: Roteiro de entrevistas .....	189
APÊNDICE C: Legislações estaduais e municipais relacionadas à agroecologia .....	190
APÊNDICE D: Resumo Editais de Seleção Pública do Programa Ecoforte.....	192
APÊNDICE E: Contratos e Valores nas regiões com PRONAF Agroecologia.....	193
APÊNDICE F: Síntese dos resultados encontrados e sugestões de futuras pesquisas .....	194
ANEXO A: 1º Discurso da Sociedade Civil no Seminário ‘Dialoga Brasil Agroecológico’ .....	197
ANEXO B: 2º Discurso da Sociedade Civil no Seminário ‘Dialoga Brasil Agroecológico’.....	198
ANEXO C: 1º Discurso da Sociedade Civil na 15ª Plenária (1ª no governo Temer, 2016) .....	201

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o surgimento do emblemático orçamento participativo de Porto Alegre, em 1989, o Brasil é visto nacional e internacionalmente como um lugar pioneiro em práticas de participação social na gestão pública (Fonseca & Avelino, 2018). Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que várias formas de participação da sociedade no processo de construção e monitoramento de políticas públicas foram institucionalizadas (Silva, 2009; Avelino, Ribeiro, & Machado, 2017).

Em três décadas, o Brasil se tornou um país com grande variedade e quantidade de práticas democráticas participativas, como os conselhos de políticas nas três esferas, os planos diretores municipais e os orçamentos participativos (Avritzer, 2008). Entre os fatores que corroboraram para esta transformação, pode-se citar a descentralização de poderes e competências e a mobilização social que cercou o processo de construção da Constituição de 1988 (Silva, 2009). Neste sentido, Farah afirma que “a criação de novos canais de participação [...] contribuiu para a diversificação do *locus* da análise de política [que] passou a ser realizada também por um perfil diversificado de organizações” (Farah, 2016, p. 971) externas ao Estado.

As instituições participativas, *locus* de deliberação, podem ser entendidas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas (Avritzer, 2008). Inspiradas nas experiências brasileiras e latino-americanas, consideradas a primeira onda, as instituições participativas se difundiram internacionalmente nos continentes europeu e norte-americano, segunda onda, e no Leste Europeu, na Ásia e na África, como a terceira onda, impulsionada por organismos internacionais (Fonseca & Avelino, 2018).

Apesar de dúvidas iniciais acerca da possibilidade de estender as experiências participativas para além do nível local, nos últimos anos prevalecia a percepção de que parte dessas dúvidas estariam superadas. Em especial, esta percepção se devia ao potencial impacto das conferências nacionais no sistema político do país (Avritzer & Souza, 2013). Porém, apesar de indicadores apontarem a consolidação e o fortalecimento da democracia no Brasil, desde as Jornadas de Junho de 2013, percebe-se uma inversão destas condições (Avritzer, 2018).

## 1.1 Contextualização e Delimitação do Tema

Democráticos radicais defendem que uma democracia participativa e deliberativa seria mais eficiente do que os sistemas de representação competitiva “devido a vantagens na identificação dos problemas, na colaboração para sua resolução, no teste das soluções para ver se elas adaptam às circunstâncias locais e disciplinando as soluções com base nas adotadas em outros locais” (Cohen, 1997, p. 223). Segundo Fung (2006), pode faltar ao administrador público conhecimento sobre o problema, competência, propósito público, recursos diversos, ou mesmo legitimidade necessária para comandar a prestação de contas e a cooperação. Os tomadores de decisão podem ainda deixar de tratar os cidadãos como iguais políticos, respeitar sua autonomia, servir a seus interesses ou prestar atenção aos seus direitos (Fung, 2006).

Os minipúblicos são compostos por cidadãos que atuam como representantes não eleitos dos demais cidadãos, e integram sistemas de participação e deliberação complexos, com a função normativa de debater, decidir e controlar a política pública à qual estão vinculados (Cunha & Almeida, 2011). Pelo problema da escala e a necessidade de adequar espaços de interação entre poder estatal e a esfera pública, autores focam no estudo da dinâmica de funcionamento dos minipúblicos (Dryzek, 2010; Fung, 2004). Presumidamente, os minipúblicos seriam imunes às deficiências, distorções e manipulações, “projetados para serem grupos suficientemente pequenos para serem genuinamente deliberativos, e suficientemente representativos para serem genuinamente democráticos” (Goodin & Dryzek, 2006, pp. 219-220).

Apesar de diversos benefícios suscitados, estudos sobre as propostas participativas apontam possíveis percalços ao sucesso destes processos. As instituições participativas precisam “confrontar relações preexistentes de poder e cristalizar novos padrões de ação política”, características históricas e persistentes no Brasil (Almeida, 2018, p. 11). Carole Pateman (1992) advertia sobre os perigos de se promover uma pseudoparticipação ou participação instrumental, caso existisse um tipo de palavra final nas decisões definitivas, o que colocaria em risco a durabilidade da instituição ou a legitimidade dos atores que a fomentam, gerando a cooptação. Cunha e Theodoro (2015) advertem para obstáculos que podem dificultar a participação como dificuldades socioeconômicas que podem repercutir na falta de recursos como tempo, habilidades e capacidades para participar, acesso à informação, custo de locomoção, dentre outros. Outros aspectos que podem suplantar estas dificuldades



podem estar relacionados ao associativismo dos atores políticos, projeto político do governo ou ao poder de decisão destes grupos. Nesta pesquisa, dimensões determinantes para a efetividade dos minipúblicos serão relacionadas ao contexto e ao desenho institucional, e agregadas à uma perspectiva analítica da dinâmica deliberativa a partir da análise do discurso.

## **1.2 Delimitação do Problema**

Literaturas recentes apresentam relevantes debates sobre efetividade destas instituições a partir de diversas perspectivas de análise que buscam uma relação entre os objetivos e resultados esperados da participação social. Dentre os alcances esperados destacam-se a “inclusão política de setores marginalizados, na redistribuição de recursos e serviços e na busca por justiça social”, ou ainda a eficiência administrativa e fiscal e a redução de conflitos entre cidadãos e políticos (Fonseca & Avelino, 2018, p. 6). Outras perspectivas ainda analisam a discussão e a deliberação em termos da qualidade do processo de tomada de decisão ou o impacto da representação dos atores da sociedade civil no sistema político (Avritzer, 2011; Cunha, Almeida, Faria, & Ribeiro, 2011).

Apesar de reconhecer a dificuldade em definir e explicar o conceito de efetividade nesta perspectiva democrática, Debora de Almeida (2017) consolida quatro dimensões da efetividade das instituições participativas: efetividade das dinâmicas internas participativas e deliberativa; efetividade da representação; efetividade da articulação sistêmica dos atores e mecanismos com o Estado e a sociedade; e, efetividade decisória ou de implementação das políticas.

Para analisar as determinantes que exercem influência na efetividade multidimensional destas instituições, alguns teóricos evidenciam aspectos endógenos ao espaço deliberativo, atribuindo centralidade aos desenhos institucionais (Fung, 2004; Fung & Wright, 2003). De acordo com a perspectiva institucionalista de participação, espaços de interação entre o estado e a sociedade são constituídos por um processo político e são formados por regras e normas que definem os papéis, os incentivos e as oportunidades proporcionadas pela participação (Cunha et al., 2011). É neste sentido que se insere a análise do desenho institucional. Assim, regras que definem quem participa e regulamentam como se dá a participação deste público e o seu poder de decisão podem determinar a legitimidade, a justiça social e a efetividade da ação pública perante o público interessado (Fung, 2006).

Por sua vez, Avritzer (2008) evidenciou a relevância de determinantes exógenas quando afirmou que o êxito das instituições participativas depende da articulação entre variáveis do desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política do governo em implementar a participação. Neste sentido, aspectos relacionados ao tipo da política, às condições e projeto político do governo, e ao associativismo da população, externos à estas instituições, podem exercer fortes influência, tanto na deliberação como em seus possíveis resultados (Cunha et al., 2011).

A teoria democrática deliberativa reconhece a importância da atuação dos atores por meio da dinâmica deliberativa ao refletir sobre condições para a sustentação de posições políticas, conflitos, consensos e propostas dos atores no interior destas instituições participativas (Cunha et al., 2011). Porém, não se encontram relevantes pesquisas que considerem especificamente a atuação dos agentes nestas arenas com foco na efetividade das instituições participativas. Neste sentido, esta pesquisa visa agregar a análise do componente discursivo àquelas determinantes consolidadas. Neste sentido, a análise do discurso pode melhor evidenciar a qualidade da deliberação nestas instituições bem como a sua capacidade de influenciar no processo político.

Orientados por diversos teóricos e perspectivas analíticas, este trabalho define como problema de pesquisa a seguinte questão: **Como o contexto, o desenho institucional e a dinâmica discursiva influenciam as efetividades de uma instituição participativa?**

### **1.3 Delimitação do Objeto**

Para responder ao problema proposto, entende-se que o estudo de um caso específico em profundidade foi o melhor caminho para interpretar a relação das variáveis suscitadas para o alcance de efetividades neste tipo de instituição. Desta forma, a seguir é apresentado o caso escolhido. Os motivos de sua escolha serão elucidados na seção da Justificativa desta pesquisa.

De acordo com o Relatório de Pesquisa “Representação da Sociedade Civil nos Conselhos e Comissões Nacionais” de Avelino et al. (2017), até o final de agosto de 2016 existiam em atividade 40 colegiados em âmbito nacional no Brasil, entre conselhos e comissões. Destes 40 colegiados: 75% haviam sido criados a partir da constituição de 1988, sendo que o ano mais profícuo foi 2003, com a criação de seis novos colegiados nacionais; 40% foram criados por meio de lei e 35% por meio de decreto; 12 deles eram vinculados ao

Ministério da Justiça, então incorporado por políticas para mulheres, direitos humanos e igualdade racial, 6 eram vinculados ao Ministério do Trabalho e 4 diretamente à Presidência da República; quanto à atribuição destes colegiados, 55% possuíam um único caráter de atuação entre deliberativo (8), consultivo (7), assessoramento (5), propositivo (1) e orientador (1), e o restante 28% possuíam caráter múltiplo e 17% permaneciam com caráter inconcluso devido à imprecisão ou pluralidade com que descrevem as suas atribuições (Avelino et al., 2017).

Em um contexto associativo favorável aos movimentos rurais de base agroecológica, e com uma política de produção orgânica em discussão, a 4ª Marcha das Margaridas<sup>1</sup> em 2011 representou uma janela política de oportunidade aos anseios destes atores. Foi como resposta àquele movimento que o Governo Federal apoiou a junção de ambas as pautas e o debate que decorreu na instituição da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO, por meio do Decreto n. 7.794 em 2012. Os objetivos estabelecidos para a PNAPO são integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutores da transição agroecológica, da produção orgânica e de base agroecológica, como contribuição para o desenvolvimento sustentável, a valorização das populações rurais, a inclusão social de mulheres e jovens do campo e a conservação dos recursos naturais renováveis.

De acordo com o decreto, a PNAPO possuía duas instâncias gestoras. A Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica – CIAPO é imbuída de elaborar proposta do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO e articular instâncias do Poder Executivo federal e dos estados e municípios. A Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – CNAPO tem prerrogativa de promover a participação da sociedade, constituir subcomissões temáticas junto a setores governamentais e da sociedade, propor diretrizes, objetivos, instrumentos e prioridades do PLANAPO e acompanhar e monitorar o desenvolvimento deste plano (Brasil, 2012a). A CNAPO se reuniu pela última vez em novembro de 2018. O Decreto 9.784, de 07 de maio de 2019, determinou a extinção do art. 6º ao art. 11 da política, especificamente os relacionados aos seus órgãos de gestão.

O *locus* de aprofundamento desta pesquisa foi a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – CNAPO, durante todo o seu ciclo de funcionamento. Até sua extinção, a CNAPO era o colegiado para participação social, instituído em âmbito nacional, mais recente em atividade no Brasil, sendo o único criado durante a gestão da ex-presidente Dilma

---

<sup>1</sup> Ação estratégica das mulheres do campo e da floresta que integra a agenda permanente do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR) e de movimentos feministas e de mulheres.

Rousseff (Avelino et al., 2017). Era constituída por representantes designados pelo governo federal, sendo 14 titulares e respectivos suplentes dos órgãos governamentais e 14 titulares e respectivos suplentes representando a sociedade civil, em mandatos de dois anos. Tendo em vista que a participação na CNAPO é intermediada por organizações da sociedade civil, o cidadão comum compõe o seu colegiado de forma indireta. Neste sentido, Abers e Keck (2008) ressaltam que os gestores públicos, participantes destes espaços, assumem que o papel destas organizações da sociedade civil é representar setores sociais que, de outra forma, não teriam oportunidade de participar.

#### **1.4 Objetivos da Pesquisa**

O objetivo geral desta pesquisa é analisar como o contexto, o desenho institucional e a dinâmica discursiva influenciaram as efetividades da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Para atingir esta proposta, definem-se os seguintes objetivos específicos:

- Realizar um levantamento dos antecedentes históricos e do contexto da PNAPO;
- Descrever o desenho institucional da CNAPO;
- Investigar as ideias e os modos de operação da ideologia presentes na dinâmica discursiva da CNAPO;
- Caracterizar os 4 tipos de efetividade experimentados pela CNAPO.

#### **1.5 Justificativa**

Apesar da variedade de experiências participativas no Brasil, persiste o entendimento de que existe um descompasso entre esta riqueza e a precariedade do conhecimento sobre seus efeitos no sistema de políticas públicas e seus atores (Lavalle, 2011). A própria Política Nacional de Participação Social deixava em aberto a questão da implementação das políticas deliberadas pelas instâncias participativas e da articulação necessária com diferentes arenas do Estado (Almeida, 2017).

Muitas são as possibilidades de verificar a efetividade das instituições participativas, assim como variadas são as determinantes consolidadas que exercem influência sobre seu alcance. Esta é uma oportunidade para desafiar as dificuldades impostas pela polissemia de conceitos relacionados à participação social institucionalizada. Neste sentido, consolidou-se

um modelo concilia uma série de outros modelos. Aqui busca-se contribuir para o arcabouço teórico testando a capacidade analítica destes modelos bem como sua capacidade de interação. Neste sentido, esta ampla pesquisa procura agregar fatores contextuais e histórico, perspectivas estruturais do desenho, bem como a ação dos agentes na busca por mudar a instituição da política.

Esta pesquisa apoia-se em categorias analíticas já consolidadas, conforma as apresentadas por Cunha et al. (2011) afetas ao contexto, tanto na perspectiva da mobilização dos atores sociais como das características peculiares da política e do projeto político do governo em questão. Para a definição da estrutura, as contribuições de Fung (2006) são suficientes para compreender a estruturação da seleção dos participantes e suas condições para a interação e decisão. No entanto, perspectivas relacionadas à análise da dinâmica deliberativa parecem focar em perspectivas avaliativas de pluralidade, tipo de decisões e igualdade de participação sem de fato constatar a capacidade de influência dos agentes nestas arenas. Para possibilitar a análise do papel destes atores, busca-se agregar a perspectiva analítica do discurso, por meio do modelo de Thompson (2000) e a identificação das ideias, de acordo com o seu grau de generalidade, conforme proposta de Schmidt (2008).

Um fenômeno mundial, aos moldes da Primavera Árabe, as democracias parecem estar em um processo de adequação às novas tecnologias e formas de relação proporcionadas por essas. Apesar de indicadores apontarem a consolidação e o fortalecimento da democracia no Brasil, desde as Jornadas de Junho de 2013 constata-se uma inversão destas condições. O atual contexto brasileiro é de uma baixa oferta de participação em âmbito nacional. Neste sentido, este trabalho permitirá auxiliar na constatação de como uma grande variação contextual política possui capacidade de influência nos resultados de um *locus* de deliberação com estas características.

A agenda da participação social tende a ser vinculada a partidos e movimentos do espectro político progressista e já passava por um questionamento quanto ao seu custo-benefício e à efetividade destes instrumentos (Fonseca & Avelino, 2018). Porém, além da perspectiva estrutural a ser aprofundada nesta análise, o contexto político tão peculiar que transcorreu no Brasil nos últimos cinco anos permite comparar três períodos muito contrapostos, desde o governo Dilma, perpassando o governo Temer, pós *impeachment*. No governo Bolsonaro, instituições participativas constituídas há décadas em nível nacional no

Brasil foram praticamente extintas, a exemplo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar<sup>2</sup> e da própria CNAPO. Investigar como aquelas dimensões se relacionam em contextos tão variados pode trazer ricas percepções que melhor ajudem a compreender a influência daquelas no tema da efetividade de uma instituição participativa.

Assim como muitos temas no Brasil, a política agrícola alimenta uma das mais longínquas disputas ideológicas e estruturais da sua história. No entanto, a PNAPO foi o primeiro locus de deliberação que visava essencialmente desenvolver um modo de produção alternativo ao modelo historicamente hegemônico.

Apenas três estudos abordaram a CNAPO, e nenhum destes busca evidenciar algum tipo de efetividade de sua organização. Estas publicações tinham por objetivos uma análise geral das instituições participativas em nível nacional em funcionamento no Brasil (Avelino et al., 2017), no histórico da PNAPO (Sambuichi, Spínola, et al., 2017) e na compreensão das expectativas e demandas da sociedade civil sobre o Programa Ecoforte construído no âmbito da PLANAPO I (Martins & Sambuichi, 2019). Neste sentido, acrescenta-se o aprofundamento em um caso tipicamente brasileiro de participação social em nível nacional, rico por seu contexto bastante peculiar pela longa disputa contra-hegemônica.

Para atingir os objetivos propostos deste trabalho, o capítulo 2 a seguir apresenta os conceitos e modelos propostos para a análise das determinantes da efetividade de instituições participativas e suas determinantes afetas ao contexto, desenho institucional e ideias e discursos. No capítulo 3 serão apresentadas a metodologia e as técnicas de pesquisa da presente dissertação e as seções 4 e 5 contemplam os resultados de pesquisa, levando em consideração as determinantes e as consequentes efetividades da CNAPO. Por fim, o capítulo 6 se debruça à conclusão da pesquisa, suas limitações e sugestões de pesquisas futuras, de acordo com os objetivos específicos propostos.

---

<sup>2</sup> CONSEA – criado em 1993, foi suspenso durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso e foi recriado no primeiro governo Lula da Silva.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O local onde a democracia deliberativa ocorre, quando no interior dos fóruns interativos entre o Estado e a sociedade, partilha de três características centrais para que a argumentação deliberativa ocorra: cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma pública ampliada de participação; tratamento à informação detida pelos atores sociais, tornadas públicas ou socializadas, e; possibilidade de testar múltiplas experiências (Avritzer, 2000). Neste sentido, “a democracia política depende não somente da economia e das condições sociais, mas também do desenho das instituições políticas” (March & Olsen, 2008, p. 127).

Melhorar a qualidade da deliberação e expandir a participação constituem objetivos de difícil conciliação (Fung & Cohen, 2007). Desenhos institucionais que promovem uma ampla participação permitem a expressão da vontade da maioria, mas não necessariamente a razão ponderada, e espaços participativos menores são mais propícios à troca de razões por meio da deliberação, com possível detrimento do público geral (Fung & Cohen, 2007). Desde que a literatura norte-americana deu início ao debate sobre a efetividade participativa, a teoria da democracia deliberativa propôs a associação entre qualidade da democracia e instituições políticas (Avritzer, 2011).

Neste capítulo serão apresentados conceitos e modelos teóricos que ajudarão a compreender as dimensões suscitadas e sua possível influência nas instituições participativas no sentido de proporcionar avanços democráticos e distributivos. Para melhor compreensão, optou-se por estruturá-la em três seções. Primeiramente são apresentados aspectos relacionados à efetividade das instituições participativas (Almeida, 2017; Avritzer, 2008; Eleonora Schettini Martins Cunha et al., 2011). Na seção seguinte, serão abordadas as determinantes teóricas relacionadas ao desenho institucional (Abers & Keck, 2008; Fung, 2006; Lavallo, Houtzager, & Castello, 2006; Olsen, 1997; Tatagiba, 2004) e ao contexto (Abers, Silva, & Tatagiba, 2018; Avritzer, 2008; Cunha et al., 2011). Na terceira seção será abordada a perspectiva analítica do institucionalismo discursivo, quanto às ideias, discursos e a sua análise (Avritzer, 2008; Cunha & Almeida, 2011; Dryzek, 2010; Luchmann, 2002; Resende & Ramalho, 2017; Schmidt, 2008; Thompson, 2000). Por fim, buscou-se apresentar um modelo com possíveis perspectivas de interação entre as dimensões consideradas nesta pesquisa.

## 2.1 Efetividade Multidimensional das Instituições Participativas

À despeito dos fatores contextuais, a decisão política na teoria deliberativa não é determinada somente pela agregação das preferências de cada indivíduo, mas considera que há momentos que precedem a decisão, “quando ocorre a troca de argumentos divergentes entre si, a busca pelo convencimento, a alteração de preferências anteriores, entre outros processos, que indicam a existência do debate que qualifica a decisão” (Cunha et al., 2011, p. 300). Neste sentido, o aprofundamento do estudo da democracia relaciona-se a desafios específicos concernentes à sua própria implementação e consolidação enquanto espaço de interlocução entre Estado e sociedade civil.

Apesar de a literatura referir-se ao critério de efetividade como a relação entre a implantação de uma ação e seu impacto esperado, no tema da participação social esta perspectiva é prejudicada pela dificuldade de controlar diferentes relações causais e a multiplicidade de resultados possíveis a depender do enfoque teórico ou das inovações no campo empírico (Almeida, 2017; Lavalle, 2011). Por isso, indica-se que “a avaliação dos efeitos da participação depende tanto da diferenciação entre efeito [resultados] e valor em si [inclusão] quanto da clara especificação das consequências esperadas e dos mecanismos causais que as tornarão possíveis”, devendo-se suspender seu significado de valor para denotar efeitos específicos (Lavalle, 2011, p. 38). Esta discussão teórica tomou como referência um sentido mais amplo de efetividade. Almeida (2017) relaciona as instituições participativas quanto à efetividade da participação e deliberação, representação, articulação e implementação.

A **efetividade da participação e deliberação** é relevante por possibilitar conhecer a forma como a deliberação ocorre, quem participa do processo, o modo de inserção dos diferentes sujeitos, os temas sobre os quais debatem e decidem, dentre outros muitos aspectos. Este foco de estudo no interior das instituições participativas pode demonstrar o conteúdo e o alcance da deliberação, permitindo avaliar em que medida as instituições cumprem suas funções e objetivos no que diz respeito à deliberação acerca da política pública e do controle público sobre as ações a ela relacionadas (Avritzer, 2008; Cunha & Almeida, 2011; Luchmann, 2002). Cunha e Almeida (2011, p. 113) fazem a seguinte afirmação sobre o consenso atual da perspectiva teórico analítica sobre a efetividade deliberativa.

[C]orresponde à sua capacidade de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública [...] e se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na



deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas e na igualdade deliberativa entre os participantes.

Cunha e Almeida (2011, p. 110-112) consolidam princípios ou requerimentos de caráter procedimental e/ou substantivo que fundamentam a criação, a organização e o funcionamento dos espaços deliberativos: a igualdade de participação, relacionada à oportunidade para o exercício do poder e influência política; a inclusão deliberativa busca a consideração dos interesses e razões dos sujeitos ao poder político; a igualdade deliberativa que preconiza a mesma oportunidade de apresentação de suas razões, mesmo que haja distribuição desigual de recursos, algo praticamente impossível de ocorrer; a publicidade do espaço social, dos procedimentos, dos meios e da natureza das razões oferecidas; a reciprocidade / razoabilidade como agentes morais e devedores das justificações; a liberdade de consciência, de opinião, de expressão e de associação; a provisoriedade das regras da deliberação, de modo que possam ser contestadas; a conclusividade, “decorrente de razões que são persuasivas para todos”; a não tirania, de “influências extrapolíticas emanadas de assimetrias de poder, riqueza ou outro tipo de desigualdade social”, e; a autonomia, a qual pressupõe que “as opiniões e preferências dos participantes sejam determinadas por eles mesmos e não por circunstâncias e relações de subordinação”. A identificação e qualificação destes princípios, consolidados pelas autoras, possibilita a identificação de um juízo de valor sobre a qualidade da deliberação das instituições participativas analisadas.

Cunha e Almeida (2011) evidenciam algumas situações difíceis de serem superadas na inter-relação do público participante, uma vez que interferem na operacionalização dos ideais deliberativos: existência de assimetrias de poder entre representantes do minipúblico; interação com o sistema representativo, e; a presença de conflito, auto interesse e argumentos estratégicos na deliberação. Estes limites estão relacionados à conexão entre bem comum e interesses parciais e à “difícil institucionalização de um processo decisório baseado no consenso, sem incorporar outras estratégias de negociação” (Cunha & Almeida, 2011, p. 116).

Almeida (2017) define a **efetividade da representação** relacionada ao sucesso na expressão pelos atores dos distintos interesses daqueles que dizem representar. A forma como ocorre a articulação entre atores e interesses da esfera pública desafia a devida deliberação destes espaços. Almeida (2018) apresenta resultados de estudos que evidenciam um distanciamento entre incluídos e os excluídos da participação. Precisamente, a autora evidencia as dificuldades em se comunicar com públicos mais amplos (representação), além

das comunidades de políticas públicas envolvidas (articulação). Este problema afeta a capacidade de redução da influência das desigualdades pré-existentes e a incorporação do público da política que se encontra em condições de relativa desigualdade (Cunha & Almeida, 2011). Por este motivo, ganha importância a preocupação com o método de escolha e critérios de seleção e, na falta destes, a pluralidade dos segmentos representados e a comunicação com os atores beneficiários das políticas.

Com o tempo, a temática participativa e deliberativa, o debate deixou de ser tratado em termos de haver ou não instituições participativas para ser tratada em termos de sua qualidade. Assim, passou a almejar-se compreender os efeitos na implementação das políticas decorrente destes processos participativos, apesar da dificuldade de estabelecer uma relação de causalidade entre a tomada de decisão nas instituições participativas e as mudanças na implementação das políticas públicas (Vaz, 2011).

Ao referir-se aos fatores que dificultam a implementação da decisão, Almeida (2017) resgata a importância da interação entre a vontade política, a força da sociedade civil, o histórico da política e os vínculos dos atores estatais com o sistema político. É relacionada a estas perspectivas que a autora destaca a **efetividade da articulação** quanto aos “problemas de articulação entre os mecanismos existentes e os diferentes órgãos do Estado, níveis de governo, áreas de políticas públicas, principalmente aquelas relativas à política econômica, e outras arenas e atores da participação” (Almeida, 2017, p. 658). Neste sentido, é essencial conhecer a rede em que a instituição participativa está relacionada, com suas conexões e vínculos. Aqui cabe ressaltar a importância da análise da relação com as comissões intergestoras de composição exclusivamente governamental (Almeida, 2017).

A efetividade da articulação está imbricada na abordagem sistêmica da democracia deliberativa, apresentada por Mansbridge et al. (2012, p. 1) quando alegam que “nenhum fórum único, por mais idealmente constituído, poderia possuir capacidade deliberativa suficiente para legitimar a maioria das decisões e políticas que as democracias adotam”, por isso defendem a necessidade de ir além do estudo de instituições e processos individuais para examinar a sua interação no sistema deliberativo como um todo. Uma vantagem desta perspectiva é a possibilidade de pensar a democracia em termos de larga escala e a contribuição de cada parte do sistema (Mansbridge et al., 2012).

Ao buscar vincular os resultados da política ao papel exercido por essas instituições, a **efetividade da implementação** é a abordagem mais determinista das perspectivas apresentadas (Almeida, 2017). Esta perspectiva analítica tem sido aplicada de diferentes

maneiras, sendo as mais tradicionais tomadas com base na opinião dos participantes, com a cautela quanto a possível viés metodológico da auto avaliação (Almeida, 2017). Lavallo (2011) ainda indica a redução da complexidade dos efeitos aferidos para a boa mensuração e produção de conhecimento, esquivando a “tentação da causalidade remota”. Para tanto, pode-se focar em efeitos imediatos, como os padrões decisórios a partir de suas resoluções (Gurza Lavallo, Voigt, & Serafim, 2016).

Apesar dos limites analíticos, a relação entre as decisões dos minipúblicos e o impacto na agenda governamental tem sido realizada de algumas formas. Num exercício desafiante de mensurar estes resultados de correntes da implementação, Pires e Vaz (2010) compararam grupos contrafactuais de cidades, a fim de avaliar se as instituições participativas produziram impactos sobre a atuação dos governos.

Um aspecto que pode desafiar o sucesso das instituições participativas é a escolha da via judicial como caminho para garantir o acesso a direitos. Para Almeida (2018), a via judicial acaba por constranger o sistema participativo construído em torno das políticas públicas, podendo limitar saídas democráticas à sociedade num momento de crise e inflexão conservadora. A Figura 1 abaixo consolida o modelo teórico proposta para identificação destas perspectivas analíticas da efetividade das instituições participativas.

<b>Efetividade Multidimensional da Participação Social</b>		
<b><i>Tipo</i></b>	<b><i>Critérios</i></b>	<b><i>Desafios</i></b>
<b><i>Participação e Deliberação</i></b>	igualdade de participação; inclusão deliberativa; igualdade deliberativa; publicidade; reciprocidade / razoabilidade; liberdade; provisoriedade das regras; conclusividade; não tirania; autonomia.	distanciamento entre incluídos e os excluídos da participação
<b><i>Representação</i></b>	método de escolha e critérios de seleção	assimetrias de poder entre representantes
	pluralidade dos segmentos representados	presença de conflito, auto interesse e
	comunicação com os atores beneficiários	argumentos estratégicos na deliberação
<b><i>Articulação</i></b>	articulação entre os mecanismos existentes e os diferentes órgãos do Estado, níveis de governo, áreas de políticas públicas, política econômica, e outras arenas e atores da participação	problemas de articulação
<b><i>Implementação</i></b>	efeitos distributivos	tentação da causalidade remota
		escolha da via judicial

**Figura 1.** Efetividade Multidimensional da Participação Social  
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Almeida (2017)

## 2.2 Determinantes Teóricas da Efetividade

Avritzer (2008) afirma que o sucesso das instituições participativas depende da articulação entre variáveis do desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política do governo em implementar a participação. A seguir serão apresentados os tipos de efetividades destas instituições e os fatores determinantes, de acordo com a literatura proposta.

### 2.2.1 Desenho institucional

As instituições são restrições humanamente construídas a partir das interações entre os ambientes político, econômico e social. Consistem basicamente em restrições informais, como costumes ou tradições, e regras formais, como leis e direitos. As instituições evoluem de forma incremental e historicamente contribuíram na criação da ordem e redução da incerteza em relações interorganizacionais (North, 2008). O surgimento das instituições pode se dar de maneira orgânica ou de forma pragmática, como fruto das intenções, para o alcance de determinados fins (Cunha & Theodoro, 2015).

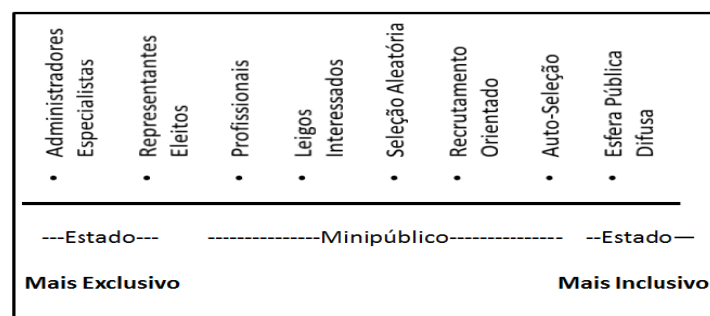
O *design* é entendido em termos de uma cadeia de efeitos do propósito humano para os resultados desejados (Olsen, 1997). Assim, o desenho institucional pode ser entendido como intervenção intencional que estabelece ou reorganiza estruturas institucionais e processuais para alcançar resultados pretendidos. Desenhos institucionais variam na maneira como a participação se organiza, na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação (Avritzer, 2008).

A participação direta dos cidadãos na governança pode remediar deficiências dos tomadores de decisão, porém depende de quem participa, como interagem e sua autoridade neste processo. Nesta perspectiva, Fung (2006) indica um modelo do Cubo da Democracia onde categoriza o desenho quanto à seleção dos participantes, comunicação e decisão e autoridade e poder dos atores sociais.

A **seleção dos participantes** é um fator que permite avaliar se aqueles presentes nestas instituições participativas eram adequadamente representativos da população relevante ou do público em geral; se foram excluídos interesses ou perspectivas importantes; se eles possuíam a informação e a competência para fazer bons julgamentos e decisões, e; se os participantes interagiram com aqueles que não participaram. Neste sentido, o questionamento

recai sobre a legitimidade destes para atuarem e influenciarem as deliberações e os processos de tomada de decisão (Tatagiba, 2004).

Fung (2006) categoriza os minipúblicos de acordo com o desenho institucional, conforme a Figura 2 abaixo. Estes podem ser abertos a todos que desejam participar, auto selecionados na esfera pública; mecanismos que recrutam seletivamente participantes de subgrupos com menor probabilidade de envolvimento, como representantes de comunidades de baixa renda e minorias; seleção aleatória de participantes da população, a exemplo dos júris populares e células de planejamento; interessados leigos, não remunerados, porém com interesse em alguma questão pública e disposição, a exemplo dos conselhos de associações de bairro e conselhos escolares; finalmente, atores profissionais em processos de governança, como negociação regulatória, gestão ambiental de base e planejamento colaborativo, que reúnem frequentemente interesses organizados e funcionários públicos. Os minipúblicos contrastam com dois mecanismos mais familiares de seleção de indivíduos que ocupam cargos no estado, como os políticos e burocratas, e a esfera pública difusa dos meios de comunicação de massa, associações secundárias e locais informais de discussão.



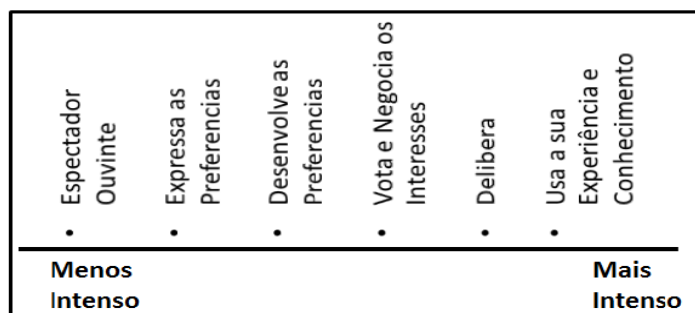
**Figura 2.** Métodos de Seleção de Participantes

Fonte: De “Varieties of participation in complex governance” de A. Fung, 2006

Quanto a definição de aspectos de composição, pluralidade e proporcionalidade, propõe-se analisar características como a definição prévia de categorias de entidades que podem demandar representação, por exemplo regras sobre como representantes da sociedade civil e os representantes do governo se tornam conselheiros (Cunha et al., 2011; Faria & Ribeiro, 2011). Aqui é importante ressaltar os esforços para compreender e estruturar modelos teórico-analíticos que permitem relacionar a legitimidade do exercício de representação por parte de organizações civis (Abers & Keck, 2008; Avritzer, 2011; Lavallo et al., 2006). Estas organizações estariam exercendo um tipo de representação de grupo, ligadas a temas, e não à sociedade como um todo, exercendo representatividade discursiva (Dryzek, 2010). É importante averiguar o nível de representatividade que estas organizações podem exercer, sem

esperar que tais organizações representem a sociedade como um todo, o que roubaria da sociedade civil a sua essência, que é ser a esfera de diferença (Abers & Keck, 2008).

A segunda dimensão do desenho institucional, conforme apresentado por Fung (2006), diz respeito à **forma como os participantes interagem** dentro de um local de discussão ou decisão pública. As subcategorias da forma de participação são consolidadas na Figura 3 abaixo. A maioria dos que participam de eventos, como audiências públicas e reuniões comunitárias, participam como espectadores que recebem informações sobre alguma política ou projeto. Porém, quase todas as reuniões públicas oferecem oportunidades para que alguns expressem suas preferências para o público e funcionários. Alguns espaços permitem aos participantes explorar, desenvolver ou transformar suas preferências e perspectiva. Outros locais desenvolvem uma escolha coletiva através da combinação de três métodos de tomada de decisão: agregação e barganha, para agregar suas preferências, mediadas pela influência e pelo poder que elas trazem; deliberação e negociação, onde os participantes normalmente absorvem materiais de formação educacional e trocam perspectivas, experiências e razões entre si para desenvolver suas visões e descobrir seus interesses (Fung, 2006).

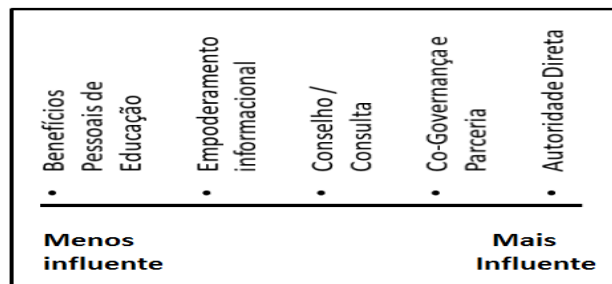


**Figura 3.** Modos de Comunicação e Decisão

Fonte: De “Varieties of participation in complex governance” de A. Fung, 2006

Dado que as normas e os procedimentos funcionam, simultaneamente, como catalisadores e limitadores da ação de diferentes atores, ressalta-se as formas de operação que embasam as tomadas de decisão finais, como regras para consenso e elaboração das pautas (Vaz, 2011). Pode-se focar também nas regras para as alterações no regimento interno, estrutura organizacional (mesa diretora, secretaria executiva, câmaras ou comissões temáticas e previsão de conferências municipais) e da análise da frequência de reuniões que podem determinar formalidade e organização desses espaços (Cunha et al., 2011; Faria & Ribeiro, 2011). Nesta perspectiva interacional do desenho, o Discurso exerce maior potencial de influência nas categorias de efetividade apresentadas. Porém esta abordagem do agente nestes espaços é aprofundada teoricamente na seção 3 do referencial teórico.

A terceira dimensão do desenho está relacionada ao **poder de influência dos participantes** ligado ao que as autoridades públicas ou os próprios participantes fazem, conforme a Figura 4 abaixo. Entre as categorias apresentadas por Fung (2006), o desenho institucional pode ser estruturado para: o participante que busca apenas obter benefícios pessoais, obrigando os funcionários a dar contas públicas das suas ações; aqueles que promovem uma influência comunicativa sobre o estado ou seus agentes indiretamente alterando ou mobilizando a opinião pública; alguns funcionários que preservam sua autoridade, mas se comprometem a receber contribuições dos participantes por meio de aconselhamento e consulta; cidadãos que participam e se juntam a uma espécie de parceria co-governante para fazer planos e políticas ou para desenvolver estratégias de ação pública; ainda alguns órgãos participativos ocasionalmente exercem autoridade direta sobre decisões ou recursos públicos.



**Figura 4.** Extensão da Autoridade e Poder

Fonte: De “Varieties of participation in complex governance” de A. Fung, 2006

Nesta perspectiva, Cunha et al. (2011) sugerem uma análise sobre os critérios do processo decisório: regras de votação e prerrogativas da presidência; critérios de definição da presidência – quem pode presidir o conselho; quem elabora a pauta; e critérios para a alteração da pauta. Sob a ótica da abordagem institucional citada, é possível investigar em que medida o desenho contribui para avanços democráticos e distributivos no processo participativo interativo de uma política pública.

### 2.2.2 Contexto

A abordagem institucional perde sua força explicativa em relação a abordagens processualistas em sociedades com um grau de institucionalização e de consolidação menor das práticas de negociação. A exemplo do contexto brasileiro, forças sociais e políticas, exercidas por elites políticas e econômicas, parecem “determinar de forma bem mais decisiva os rumos do país do que quaisquer arranjos, independente o quão formalmente

institucionalizados sejam” (Frey, 1999, p. 30). O contexto no qual se consolida determinado desenho institucional é relevante para a sua criação, sua trajetória e seus resultados, tanto influenciando a ação humana, como sendo objeto dela (Cunha & Theodoro, 2015). O conhecimento e o aprendizado acumulados em experiências institucionais anteriores são aspectos destacados na análise do seu contexto de implementação.

Resultados deliberativos não dependem apenas de variáveis relacionadas aos procedimentos internos que estruturam o processo argumentativo e decisório, mas também da sua relação com fatores exógenos e anteriores à deliberação. A seguir serão discutidas as categorias relacionadas ao associativismo local, tipo da política em questão, projeto político do governo e a sua capacidade de execução que possibilitarão a análise do contexto (Avritzer, 2008; Cunha & Almeida, 2011; Cunha et al., 2011).

A organização da sociedade civil foi evidenciada por Avritzer (2008) como fator relevante para a efetividade deliberativa. Quanto ao **associativismo** dos atores políticos, é importante aprofundar o papel dos movimentos sociais e suas múltiplas interações no sistema político. Cunha et al. (2011) propõem que estes aspectos sejam analisados por meio da presença de uma vida associativa qualitativa ou quantitativamente forte, seja na sua pluralidade de atores ou na disponibilidade de recursos políticos, informacionais ou materiais, capaz de permitir acessarem o fórum em questão e influenciar as estratégias das associações no processo decisório.

O **tipo de política pública** se mostra relevante em relação às diferentes tradições de organização, estruturas de funcionamento e recursos de que dispõe. Esta perspectiva pode auxiliar na compreensão sobre a forma como espaços participativos interagem com o sistema representativo. Cabe aqui descrever se a política visa “resolver problemas diretos de políticas públicas, de bens mais localizados ou para aprimorar e promover o esclarecimento de questões” (Cunha & Almeida, 2011, p. 115). A pluralidade cultural, a diversidade social e as diferenças morais, refletidos na “constelação de discursos prevalentes” na esfera pública também são recursos importantes de análise de influência na agenda política em questão (Cunha & Theodoro, 2015).

O **projeto político do governo** está relacionado com os conflitos em jogo na política em questão. Avritzer (2008) evidenciou a dependência que os desenhos institucionais sofrem da vontade política para um bom funcionamento. Cunha et al. (2011) sugerem algumas variáveis a serem analisadas longitudinalmente: o impacto da variável partido político ou coalizão partidária no apoio às IPs; avaliação da quantidade e a qualidade do conjunto de IPs



existentes na esfera estatal, considerando evolução nos últimos anos relacionadas à quantidade, diversidade, durabilidade e dinâmicas de interação utilizadas. Outro fator relevante é a influência que o tipo de partido político e/ou coalizão podem ter no próprio funcionamento destes espaços de acordo com o grau de importância que dão à sua presença (Wampler & Avritzer, 2004).

Cunha et al. (2011) afirmam que a **capacidade de implementação** por parte do governo depende da existência de recursos humanos, materiais e financeiros suficientes, seja em quantidade e/ou qualidade, sob pena de descrédito e de esvaziamento desses espaços. Relativo ao contexto político, importante frisar ainda a proposta apresentada por Abers, Silva e Tatagiba (2018) sobre a estrutura relacional como contexto não objetivado nem externo. Neste sentido, “o contexto é constituído por relações entre atores que, uma vez instituídas, estruturam ações futuras”, em que destacam-se relações de poder entre os atores politicamente relevantes (regimes) e aos setores de políticas públicas (subsistemas) (Abers et al., 2018, p. 17).

Após apresentar determinantes das efetividades, na seção seguinte será abordada a perspectiva discursiva que buscará auxiliar na compreensão das ideias contidas neste espaço de deliberação bem como os modos de operação da ideologia utilizadas para consolidar aquelas ideias proeminentes. Antes de iniciar o detalhamento desta determinante, será brevemente introduzido a perspectiva do neoinstitucionalismo discursivo.

### **2.3 Neoinstitucionalismo Discursivo**

As variáveis relacionadas ao desenho institucional e ao contexto possuem grande capacidade de influência na efetividade destes espaços (Avritzer, 2008). Não obstante, uma característica intrínseca a estes espaços é o papel exercido pelos atores no seu interior. Uma determinante relevante para o processo, e eventualmente no seu resultado, está relacionada aos recursos detidos por estes participantes quanto à capacidade comunicativa e ao conhecimento técnico para compreensão e tomada de decisão. Associada a outras dimensões, a operacionalização do discurso é ferramenta essencial para a qualidade do processo deliberativo e também para seus resultados institucionais (Cunha & Almeida, 2011).

Desenvolvida como reação à perspectiva comportamental, o Neoinstitucionalismo tem como pressuposto básico a ideia de que as instituições afetam o comportamento de atores sociais e os resultados políticos e sociais. Nas últimas quatro décadas ao menos três

abordagens analíticas se consolidaram para explicar as mudanças ou manutenção nos interesses, caminhos ou normas: o Neoinstitucionalismo Histórico aborda a dependência do caminho histórico; o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional compreende fatores estruturais como interesses racionalistas de definição restrita; e o Neoinstitucionalismo Sociológico trata das normas culturais (Hall & Taylor, 1996).

Uma outra escola menos determinista dentro desta abordagem é o Neoinstitucionalismo Discursivo, que destaca o papel das ideias e do discurso na política, seja na manutenção ou confronto às instituições (Schmidt, 2008). Esta corrente Neoinstitucional evidencia a importância das ideias, como o conteúdo substantivo do discurso. Assim, discute sobre o papel das ideias na constituição da ação política, o poder de persuasão no debate político, a centralidade da deliberação para a legitimação democrática, a construção e reconstrução de interesses e valores políticos e a dinâmica da mudança na história e na cultura (Schmidt, 2008).

Como instrumento de análise do discurso, a seguir serão apresentadas as categorias analíticas que permitirão identificar a influência do Discurso nesta proposta teórica, de acordo com Schmidt (2008). Na segunda seção deste capítulo é apresentada a proposta metodológica da Análise de Discurso Crítica com base em Thompson (2000) e Fairclough (2001).

### 2.3.1 Ideias e discursos

Os discursos são os componentes centrais dos sistemas de governança, e definem-se como conjunto de conceitos, categorias, ideias que irão caracterizar conjecturas particulares, julgamentos, contenções, disposições, intenções e aptidões, vinculados a noções de valores e crenças (Dryzek, 2010). Como forma de aprimorar a análise da efetividade das instituições participativas, se faz necessário reconhecer as ideias ou crenças presentes nestes espaços além da sua operacionalização a partir dos discursos destes atores. Neste sentido, Schmidt (2008) identifica ideias em termos de seus níveis de generalidade e tipo de conteúdo. Já os discursos são discutidos como coordenativo, entre os atores políticos, e o comunicativo, entre os atores políticos e o público.

Quanto ao nível de **generalidade das ideias**, Schmidt (2008) toma as crenças por fatores causais do comportamento político. No topo estariam as *deep core beliefs*, como crenças mais abrangentes, estáveis e predominantemente normativas, denominada como ideias filosóficas. Estas são raramente contestadas, exceto em tempos de crise. No nível

médio estariam as *policy core beliefs*, que fornecem conjuntos de diagnósticos e prescrições para ação que constituem os programas, e são estas que contribuem para a formação de coalizões e coordenação de atividades entre os membros de um subsistema político (Vieira & Gomes, 2014). No nível mais objetivo estão as *secondary beliefs*, relacionadas diretamente às soluções das políticas públicas.

As ideias podem ser ainda caracterizadas pelo seu **tipo**. Neste sentido, as ideias cognitivas tratam de soluções objetivas para os problemas em questão, como os programas definem os problemas a serem resolvidos e identificam os métodos pelos quais resolvê-los, e como as políticas e os programas combinam com o núcleo mais profundo dos princípios e normas de disciplinas científicas ou práticas técnicas relevantes. Por outro lado, as ideias normativas falam sobre como as soluções objetivas atendem aos valores, aspirações e ideais do público em geral e como os programas e as soluções ressoam com um núcleo mais profundo de princípios e normas da vida pública, sejam os valores emergentes ou os de longa data de uma sociedade (Schmidt, 2008).

Questão importante para Schmidt (2008) é quanto aos motivos de algumas ideias se tornarem filosofias, políticas ou programas que dominam a realidade política, enquanto outras não. O viés de seleção da maioria das soluções objetivas está voltado para a viabilidade da ideia. Enquanto o sucesso das ideias programáticas está associado ao potencial de resolução de problema de longo prazo, o seu julgamento não depende apenas da presença de ideias cognitivas capazes de satisfazer os formuladores de políticas, depende da presença de ideias normativas complementares capazes de satisfazer tanto os formuladores de políticas quanto os cidadãos que essas soluções também servem aos valores subjacentes da política. Já as ideias filosóficas seriam mais difíceis de provar sua constituição, tendo relação a concepções filosóficas mais abrangentes, frequentemente dominados por relevantes sociólogos, que definiriam, por exemplo, qual deve ser o papel do Estado na economia (Schmidt, 2008).

O discurso contribui para o sucesso ou fracasso das ideias pela relevância dada aos problemas em questão, adequação, aplicabilidade, apropriação, ressonância, coerência e consistência. E serve não apenas para expressar um conjunto de interesses estratégicos ou valores normativos dos atores, mas também para persuadir os outros sobre a necessidade e / ou adequação de um determinado curso de ação. Devem ser justificáveis em termos cognitivos, e persuasivas em termos normativos legítimos (Schmidt, 2008).

A relação entre a Democracia Deliberativa e o Neoinstitucionalismo Discursivo está imbricada na possibilidade de conformação entre as razões ou ideias presentes na esfera

pública difusa. E as instituições participativas são a estrutura em que estas ideias da sociedade se materializam no meio político por meio dos discursos proferidos. É neste ambiente em que a legitimidade discursiva pode ser garantida de acordo com o grau em que os resultados coletivos analisados serão responsivos àqueles discursos proferidos.

Como forma de demonstrar o poder de influência causal do discurso na realidade política e, possivelmente, gerar mudanças ou manutenções institucionais, na seção seguinte serão apresentados conceitos e aspectos analíticos propostos na Análise de Discurso Crítico.

### **2.3.2 Análise de discurso crítica**

No processo deliberativo de justificação e discussão, em que prevaleceria o melhor argumento, os deliberantes não utilizam apenas a racionalidade, incluem também apelos afetivos, argumentos informais, falas retóricas, testemunho pessoal e seus gostos como ingredientes no processo deliberativo (Thompson, 2008). A análise de discurso crítica é uma abordagem teórico-metodológica que contribui para o estudo da linguagem nas sociedades modernas, ao mapear os recursos linguísticos utilizados por atores diversos na construção simbólica e legitimação de ideologia.

Ao discutir sobre o papel da ideologia nas sociedades modernas, Thompson (2000) a descreve como sistema de crenças que emergiram substancialmente a partir do modernismo e o distanciamento da religião na era industrial. As ideologias serviriam para mobilizar e legitimar a ação política num mundo libertado daquelas tradições. Para Fairclough (2016, p. 122), “as ideologias são significações/construções da realidade que são construídas em várias dimensões das formas/sentidos das práticas discursivas e que contribuem para a produção, a reprodução ou a transformação das relações de dominação”. Neste sentido, a análise do uso de símbolos ideológicos não visa necessariamente identificar uma relação de dominação, mas também discursos contra-hegemonicos. Expor as ideologias inbricadas nos discursos contribui para esclarecer que nem todo senso comum é natural, mas naturalizado por tradições ou convenções sociais que, frequentemente, perpetuam relações assimétricas de poder (Fairclough, 2016).

Uma estrutura analítica para a Análise de Discurso Crítica combina uma perspectiva negativa, ao diagnosticar um problema, com uma apreciação positiva, ao identificar possíveis resoluções considerando sua situação (Fairclough, 2001). Esta proposta busca dar ênfase em um problema social que, na sua condição de ciência social crítica, visa objetivos

emancipatórios daqueles sujeitos a relações opressivas. Em seguida, identifica obstáculos para que esse problema seja resolvido pela análise da rede de práticas no qual está inserido, das interações interdiscursivas das práticas em questão e do discurso. Analisa-se então, se a ordem social estabelecida depende da manutenção deste problema identificado ou não, para então buscar maneiras possíveis para superar os obstáculos. Para encerrar, uma análise reflexiva é necessária para questionar sua eficácia e contribuição para a emancipação social e o ajuste (Fairclough, 2001).

Fairclough (2001) apresenta três perspectivas em que os significados dos discursos se relacionam com as práticas sociais: as diversas maneiras de atividade social que representam a posição dos atores sociais na manifestação discursiva; as identidades dos atores de acordo com cada estilo, e; as representações de construções sociais relacionado a forma como aspectos do mundo físico e social estão representados. Operacionalizando a perspectiva representacional, é possível analisar as relações externas do texto por meio da intertextualidade relacionada à dialogicidade e interdiscursividade de acordo com os pontos de vista e representação de eventos sociais representado no contexto de outro evento (Salles & Dellagnelo, 2019).

Thompson (2000) consolidou cinco modos gerais de operação da ideologia, através de treze estratégias típicas de construção simbólica que podem ser utilizadas para categorizar o discurso, conforme a Figura 5 ao final esta seção. Em sua visão crítica, estas formas simbólicas seriam ideológicas quando entrecruzassem relações assimétricas de poder em circunstâncias particulares e concretas. Enfatiza assim que estas estratégias não são necessariamente fenômenos ideológicos, mas que são utilizadas de forma simbólica em circunstâncias particulares, para manter ou subverter, para estabelecer ou minar, relações de dominação. A seguir apresenta-se o modelo analítico proposto por Thompson (2000).

A **legitimação** representa as ideias como justas e dignas de apoio baseadas em fundamentos racionais, fundamentos tradicionais e fundamentos carismáticos. Na **dissimulação**, as visões de mundo são implícitas, e pode ser expressa em formas simbólicas como: o deslocamento, quando determinado objeto ou pessoa é usado para se referir a um outro, e com isso as conotações positivas ou negativas do outro seriam transferidas para o primeiro; a eufemização, que diminui a gravidade de um ato, por exemplo; ou o tropo (sinédoque, metonímia ou metáfora (Thompson, 2000).

O modo de operação da ideologia pela **unificação** ocorre pela ligação entre indivíduos numa identidade coletiva, independente das diferenças que possam ter. A

unificação ocorre por estratégias como padronização, que liga indivíduos numa identidade coletiva, independente das diferenças; e a simbolização da unidade ocorre pela identificação coletiva difundida através de um grupo, ou de uma pluralidade de grupos. O modo de operação da **fragmentação** ocorre pela segmentação de indivíduos e grupos que possam ser capazes de se transformar num desafio real aos grupos dominantes, acionada pela ênfase na diferenciação ou pela construção de um inimigo e expurgo do outro (Thompson, 2000).

Por fim, o modo de operação pela **reificação**, quando se retrata uma situação transitória, histórica, como se essa situação fosse permanente, natural, atemporal e o faz por meio das seguintes estratégias: naturalização, quando um acontecimento social e histórico é tratado como algo natural ou como resultado inevitável de características naturais; a eternalização, quando fenômenos sócio-históricos são esvaziados de seu caráter histórico, e representados como permanentes, e; a nominalização, quando a sentença, com descrições de fatos, são transformados em nomes, e a passivação pela colocação dos verbos na voz passiva. Essas duas últimas estratégias ocultam informações e representam processos como coisas ou acontecimentos que ocorrem na ausência de um autor (Thompson, 2000).

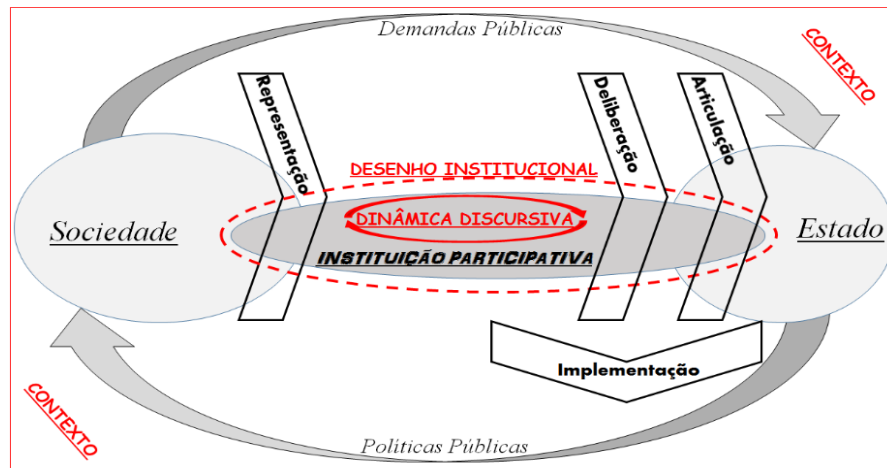
Modos Gerais de Operação da Ideologia	Estratégias típicas de construção simbólica.
<b>Legitimação:</b> relações de dominação são representadas como legítimas.	Racionalização: uma cadeia de raciocínio procura justificar um conjunto de relações.
	Universalização: interesses específicos são apresentados como interesses gerais.
	Narrativização: exigências de legitimação inseridas em histórias do passado que legitimam o presente.
<b>Dissimulação:</b> relações de dominação são ocultadas, negadas ou obscurecidas.	Deslocamento: deslocamento contextual de termos e expressões.
	Eufemização: valoração positiva de instituições, ações ou relações.
	Tropo: sinédoque, metonímia, metáfora.
<b>Unificação:</b> construção simbólica de identidade coletiva.	Padronização: um referencial padrão proposto como fundamento partilhado.
	Simbolização da Unidade: construção de símbolos de unidade e identificação coletiva.
<b>Fragmentação:</b> segmentação de indivíduos e grupos que possam representar ameaça ao grupo dominante.	Diferenciação: ênfase em características que desunem e impedem a constituição de desafio efetivo.
	Expurgo do Outro: construção simbólica de um inimigo.
<b>Reificação:</b> retratação de uma situação transitória como permanente e natural.	Naturalização: criação social e histórica tratada como acontecimento natural.
	Eternalização: fenômenos sócio-históricos apresentados como permanentes
	Nominalização/Passivação: concentração da atenção em certos temas em detrimento de outros, com apagamento de atores e ações.

**Figura 5.** Modos de Operação da Ideologia de Thompson

Fonte: Recuperado de Resende e Ramalho, 2013, p. 52

## 2.4 Modelo Conceitual

A Figura 6 abaixo sintetiza um modelo conceitual onde se busca apresentar os conceitos centrais do referencial teórico que contribuirão para a presente pesquisa que busca responder como o contexto, o desenho institucional e a dinâmica discursiva influenciam as efetividades da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.



**Figura 6.** Modelo conceitual

Fonte: Elaborado pelo autor

O aprofundamento das categorias apresentadas pode auxiliar na compreensão da influência de características estruturais exógena e endógena ao seu controle bem como a capacidade de influência dos atores envolvidos. A partir da aplicação desta ampla perspectiva proposta, busca-se ampliar o conhecimento das condicionantes que irão influenciar o sucesso ou efetividade das instituições participativas analisadas.

Neste sentido, seria possível, por exemplo, descrever como a efetividade da deliberação é influenciada pela disputa assimétrica de poder na esfera pública e prejudicada pela forma inadequada de seleção dos atores. Este modelo pode contribuir também para explorar a efetividade da representação de acordo com a mobilização histórica dos atores na esfera pública que permitem conformar discursos prevalentes no espaço sob análise. Com as variáveis discutidas poder-se-ia evidenciar a efetividade da articulação de acordo com a capacidade de repercussão da representação das ideias por meio de discursos persuasivos. Por fim, os fatores abordados poderiam ainda explicar a efetividade da implementação a partir da identificação do poder decisório dos atores sociais, exercido sob influência dos discursos do minipúblico e a capacidade de execução do governo.

A partir de uma perspectiva crítica, depreende-se que cada realidade demandará uma relação específica entre as três determinantes propostas de acordo com a perspectiva de efetividade em que se pretende avaliar. Caberá ao pesquisador exercer a capacidade analítica em buscar a forma mais adequada de relacionar estes fatores na compreensão da sua realidade de pesquisa diante do ferramental aqui proporcionado.



### 3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Diferentemente da abordagem quantitativa, que estabelece hipóteses de teste a priori para a medição de um fenômeno, os estudos qualitativos partem de um foco mais amplo que vão se refinando conforme se desenvolve a pesquisa (Arlida Schmidt Godoy, 1995). Uma abordagem qualitativa de pesquisa envolve “a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos”, ou participantes da situação em estudo (Godoy, 1995, p. 58).

O Estudo de caso é um tipo de pesquisa cujo objeto é uma unidade de análise aprofundada, no qual se busca interpretar o funcionamento de determinado fenômeno em que os limites dentro de seu contexto não são claramente delimitados (Godoy, 1995b). A proposta de pesquisa deste trabalho é analisar como o contexto, o desenho institucional e a dinâmica discursiva influenciaram as efetividades da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. A partir de uma agenda de pesquisa nacional, a análise de discurso crítica foi incrementada a partir dos tipos de ideias e modos de operação da ideologia com base em Schmidt (2008) e Thompson (2000).

As dimensões propostas foram analisadas a partir de um levantamento dos antecedentes históricos e do contexto do caso, a definição do desenho institucional e a determinação das ideias e os modos de operação da ideologia presentes na dinâmica discursiva da CNAPO. A proposta da pesquisa então buscou analisar como aquelas dimensões contribuem para a efetividade multidimensional da CNAPO.

#### 3.1 Estudo de Caso

Ao analisar as determinantes propostas e sua relação na efetividade nas efetividades da CNAPO, numa perspectiva longitudinal, compreende-se que o mais adequado seria um estudo de caso. A escolha por realizar esta pesquisa por meio do estudo de caso justifica-se pela intenção de estabelecer *insights* que fornecem particularidades de um fenômeno de acordo com o seu contexto.

De acordo com sua finalidade, Stake (2000) distingue três tipos de estudos de caso: intrínseco, instrumental e coletivo. O estudo de caso intrínseco serve para a melhor compreensão de um caso pelo interesse particular despertado. Já ao estudo de caso

instrumental trata do oposto, quando busca-se compreender algo mais amplo, servindo para promover *insights* sobre um assunto ou contestar uma generalização. Neste caso, assume-se a intenção de compreender o entendimento de uma questão relacionado tanto ao caso quanto a outros interesses externos relacionados a um fenômeno ou teoria. Por fim, o estudo de caso coletivo o pesquisador estuda conjuntamente alguns casos para investigar um dado fenômeno, podendo ser visto como um estudo instrumental estendido a vários casos (Lee, 2016).

A presente pesquisa focou em um estudo de caso do tipo instrumental uma vez que o objetivo geral envolvia analisar em que medida três determinantes influenciam a da CNAPO por meio da aplicação de modelos teóricos pré-concebidos. Sobre esta estratégia metodológica, Stake (2000, p. 448) afirma que

Os estudos de caso têm valor porque podem refinar uma teoria e sugerir outras questões para novas investigações, assim como podem ajudar a estabelecer os limites para as generalizações. Estudos de caso também podem servir como uma força disciplinadora no estabelecimento de políticas públicas e como reflexão sobre as experiências humanas.

A escolha do presente caso foi feita de forma que o *locus* definido fosse representativo e servisse de instrumento para a compreensão do fenômeno. A CNAPO foi a última instituição participativa em nível nacional, após um período fértil de criação de tais instituições e que transcorreu num contexto político bastante diverso. Desta forma, pode denotar um tipo de organização constituída após diversas experiências e que transcorreu durante três governo muito diversos, desde o governo Dilma, perpassando o governo Temer, após *impeachment*, e o governo Bolsonaro quando foi extinta. Investigar como aquelas dimensões se relacionam em contextos tão variados pode trazer ricas percepções que melhor ajudem a compreender a influência daquelas no tema da efetividade de uma instituição participativa.

Além disso, assim como muitos temas no Brasil, a política agrícola alimenta uma das mais longínquas disputas ideológicas e estruturais da sua história. No entanto, a PNAPO foi o primeiro locus de deliberação que visava essencialmente desenvolver um modo de produção alternativo ao modelo historicamente hegemônico. Desta forma, a CNAPO se apresenta como um campo fértil para análise de estruturas ideológicas contra-hegemônica profundamente consolidadas, porém há muito marginalizadas na análise de políticas públicas.

Por este motivo optou-se pela Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) desde sua constituição em 2012 até o final de sua atividade em início de 2019. Este caso suporta as premissas teóricas da proposta por ser um órgão de deliberação colegiada entre o Estado e representantes da sociedade civil.

### **3.2 Instrumentos de Coleta e Análise dos Dados**

Para a execução desta pesquisa, partiu-se da perspectiva do processo deliberativo, permitindo o aprofundamento no interior do caso escolhido e permitindo melhor compreender a contribuição das dimensões para as efetividades da CNAPO. Pela opção de se realizar a pesquisa à luz de métodos qualitativos, se faz necessário a construção de um *corpus* que permita a coleta sistemática de dados sem seguir a lógica da amostragem estatística. Para a construção do *corpus*, reúnem-se dados que representem o conjunto completo da literatura sobre algum fenômeno. As regras para a utilização da pesquisa qualitativa para a interpretação das realidades sociais apresentadas por Bauer e Gaskell (2002) são: proceder por etapas (selecionar, analisar, selecionar de novo); a caracterização da variedade de representações tem prioridade sobre sua ancoragem nas categorias existentes; a variedade de estratos e função precede a variedade de representações; maximizar a variedade de representações, ampliando o espectro de estratos/funções em consideração.

Por se utilizar de uma estratégia multidimensional de avaliação, uma diversidade de fontes de dados foi requerida para a construção deste *corpus* de análise, tanto quanto uma variedade de instrumento de coletas foi necessária para acessar estes dados. A coleta de dados desta pesquisa se deu por uma ampla pesquisa documental, e pela entrevistas em profundidade dos indivíduos que participaram em diferentes posições na CNAPO. A escolha pela realização de entrevistas, como técnica qualitativa de coleta de dados, parte da ideia de que “a entrevista qualitativa é essencialmente uma técnica, ou método, para estabelecer ou descobrir que existem perspectivas, ou pontos de vista sobre fatos, além daqueles da pessoa que inicia a entrevista” (Farr, 1982, como citado em Bauer & Gaskell, 2002, p. 65). A análise de documentos é indispensável às pesquisas sociais que têm como objetivo a reconstituição do passado, pois permite incluir a dimensão tempo à sua compreensão, favorecendo estudos longitudinais (Cellard, 2008).

Os documentos analisados relacionados ao caso foram: decretos, portarias e regimentos que regulamentam sua composição e funcionamento; programação, relatórios, áudios, vídeos ou de gravação, conforme a disponibilidade, e ainda; os documentos da

PLANAPO e eventuais avaliações. Todos os documentos analisados referentes às reuniões da CNAPO são os dispostos na Figura 7 abaixo, de acordo com a Plenária ou Seminário planejado ou realizado. Quando não disponível, o arquivo é apontado com um **F**.

Plenárias e documentos da CNAPO								
Plenárias		Arquivos acessados						
Plenária	Datas	Programa	Resumo	Relatório	Áudio	Vídeo	Registro	
							Degravação	
1ª	20.11.2012	S		S	S		20.11.2012	
2ª	28.02.2013 (manhã) 01.03.2013	S	S			S	28.02.2013 (manhã) 01.03.2013	
3ª	11.04.2013 (manhã) 12.04.2013	S	S		S		11.04.2013 (manhã) 12.04.2013 (manhã)	
4ª	18.10.2013	S		S		S	18.10.2013 (tarde)	
5ª	06.12.2013	S		S	F	F	F	
6ª	14.03.2014	S		S	S		14.03.2014	
7ª	30.05.2014	S		S	F	F	F	
8ª	08.08.2014	S		S	F	F	F	
9ª	20.11.2014	S		S		S	20.11.2014 (tarde)	
10ª	17.03.2015 (tarde) 18.03.2015	S		S		S	17.03.2015 (tarde) 18.03.2015	
11ª	08.07.2015 (manhã) 09.07.2015 (tarde)	S	S			S	08.07.2015 (manhã) 09.07.2015 (tarde)	
12ª	17.09.2015 (manhã) 18.09.2015 (tarde)	S		S		S	17.09.2015 (manhã) 18.09.2015 (tarde)	
13ª	10.12.2015	S		S		S	10.12.2015	
14ª	07.04.2016	S		S		S	07.04.2016 (manhã)	
15ª	22.09.2016	S		S	S	S	22.09.2016	
16ª	23.11.2016 (manhã) 24.11.2016	S	F	F		S	23.11.2016 (manhã) 24.11.2016	
17ª	18.04.2017 (manhã) 19.04.2017	S	F	F		S	18.04.2017 (manhã) 19.04.2017	
18ª	03.08.2017	S	F	F		S	03.08.2017	
19ª	29.11.2017 (manhã) 30.11.2017	S	F	F	S		F 30.11.2017	
20ª	26.04.2018	S	Plenária cancelada					
21ª	23.08.2018	S	F	F	F	F	23.08.2018 (apenas degravação)	
22ª	29.11.2018	F	F	F		S	29.11.2018	
Seminários Regionais (relatórios)								
Sul	26 e 27.04.2017	S		S	F	F	F	
Sudeste	29 a 31.08.2017	S		S	F	F	F	
Norte	12 a 14.12.2017	S		S	F	F	F	

**Figura 7.** Arquivos da CNAPO disponíveis e analisados

Fonte: Elaborado pelo autor

Dentre o amplo registro físico acessado, destacam-se a ausência de registros dos debates das 5ª, 7ª e 8ª plenárias e dos seminários regionais, seja pela não gravação destas reuniões ou não disponibilidade destes arquivos. A 20ª plenária da CNAPO não chegou a iniciar em decorrência do impedimento por parte da equipe de segurança do Palácio do Planalto da entrada de alguns participantes que vestiam acessório tradicional indígena ou camiseta com mensagem política. Neste dia, em solidariedade aos participantes impossibilitados de adentrarem as dependências do local, todos os membros da CNAPO se recusaram a iniciar aquela plenária. Entre os principais atos de gestão relacionados à CNAPO, publicados no Diário Oficial da União (DOU) e que foram objeto de análise são os apresentados na Figura 8 abaixo.

<b>Instrumento</b>	<b>Instituição</b>	<b>Obs.</b>
<b>Decreto nº 7.794 20/08/2012</b>	<b>PR</b>	Institui a PLANAPO
<b>Portaria Interministerial nº 328 - 29/10/12</b>	<b>Sec. Geral / PR</b>	Organização da CNAPO
<b>Portaria nº 331 09/12/2012</b>	<b>Sec. Geral / PR</b>	Nomeação CNAPO
<b>Portaria 27/11/2012</b>	<b>Gab Min. MDA</b>	Nomeação CIAPO
<b>Portaria nº 340 - 28/12/2012</b>	<b>Sec. Geral / PR</b>	Indica o Departamento de Educação Popular e Mobilização Cidadã para SECEX e suporte técnico e administrativo da CNAPO
<b>Portaria nº 23, de 26 de março de 2013</b>	<b>MDA</b>	Substituição representante MDA na CIAPO
<b>Portaria nº 52 26/06/2013</b>	<b>Gab Min. MDA</b>	Nomeação CIAPO
<b>Portaria nº 54 12/11/2013</b>	<b>Sec. Geral / PR</b>	Institui o PLANAPO - Brasil Agroecológico 2013-2015.
<b>Portaria nº 20 26/08/2014</b>	<b>Sec. Geral / PR</b>	Nomeação CNAPO
<b>Portaria nº 29 20/10/2014</b>	<b>Sec. Geral / PR</b>	Organização da CNAPO
<b>Portaria nº 35 07/11/2014</b>	<b>Sec. Geral / PR</b>	Nomeação CNAPO
<b>Portaria nº 182 15/06/2015</b>	<b>Min. MDA</b>	Nomeação CIAPO
<b>Portaria Interm. Nº 1 03/05/2016</b>	<b>Sec. Geral / PR e MDA</b>	Institui o PLANAPO 2016-2019.
<b>Portaria nº 13 17/02/2017</b>	<b>Sec. Geral / PR</b>	Nomeação CNAPO
<b>Portaria nº 435 20/07/2017</b>	<b>MDA</b>	Nomeação CIAPO
<b>Resolução nº 1 23/10/2017</b>	<b>MDA</b>	Regimento Interno CIAPO
<b>Portaria nº 452 12/07/2018</b>	<b>MDA</b>	Nomear Secretaria Executiva CIAPO
<b>Portaria Interm. Nº 1.107 04/10/2017</b>	<b>Casa Civil e Sec. Geral / PR</b>	Novos fluxos e atribuições PLANAPO 2016-2019

**Figura 8.** Atos de gestão CNAPO

Fonte: Elaborado pelo autor

É imprescindível citar o trabalho de pesquisa em profundidade realizado pelo IPEA que apresenta um amplo histórico da constituição e consolidação da PNAPO e avaliação do primeiro PLANAPO, materializado por meio da publicação “Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: Uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável” (Sambuichi, Moura, et al., 2017). Outras obras relacionadas ao tema, produzidas por pessoas ou organizações participantes da CNAPO ou envolvidas na construção da referida política foram importantes para a reconstrução da evolução histórica e contextual do movimento, conforme Protocolo de Análise Documental, disposto no Apêndice A desta pesquisa.

Além destes documentos, no intuito de aprofundar a presente pesquisa e diversificar a fonte dos dados, foram realizadas nove entrevistas em profundidade, tendo como instrumento um roteiro semiestruturado de entrevista, disponível no Apêndice B na forma de um quadro relacionando aos objetivos específicos e referências em que foram embasados. Neste sentido, buscou propor um relato que seguisse tanto uma construção longitudinal como transversal do caso. Iniciou-se o roteiro de perguntas propondo que fossem elencados outros fatores que contribuíram para a estruturação da PNAPO, além da importante janela de oportunidade proporcionada pela Marcha das Margaridas. Na sequência, propôs-se questões relacionadas à dinâmica deliberativa que contribuiriam para a definição do desenho institucional da CNAPO. O bloco seguinte de questões abordou aspectos relacionados aos tipos de efetividades percebidas pelos atores entrevistados. Por fim, buscou-se resgatar aspectos do contexto que puderam influenciar as efetividades da CNAPO.

Não houve uma oportunidade para a aplicação piloto de entrevista. Desta forma, o roteiro sofreu um ajuste de calibração após a terceira entrevista, ao verificar-se que a intenção de investigar as ideias ou visões de mundos contidas na CNAPO, diretamente por meio das entrevistas, eram de difícil compreensão pelos respondentes ou proporcionavam respostas repetitivas. Ao perceber que estes poderiam ser captados de uma forma indireta, e a longa extensão que as entrevistas tomavam, optou-se por excluir o bloco de perguntas afetas a este objetivo específico. Assim, excluíram-se as perguntas que indagavam a respeito de divergências ou convergências entre os membros da CNAPO, tratadas como inexistentes ou repetidas em discursos e opiniões amplamente identificados. Também se excluiu a questão sobre visões de mundos de outros atores, como o agronegócio, que impactavam a política agrícola por também repetirem aspectos já amplamente difundidos.

Para a escolha dos participantes entrevistados, foi enviado mensagem de e-mail para todos os contatos dos membros da sociedade civil disponibilizados no relatório da primeira plenária da CNAPO. A partir das primeiras confirmações, as entrevistas foram realizadas presencialmente ou mediante ligação telefônica, todas elas devidamente registradas em gravação, durando cerca de 45 minutos cada oportunidade. Devido ao baixo número das primeiras respostas, apenas dois agendamentos, utilizou-se da técnica da bola de neve e solicitou a cada entrevistado que indicasse ao menos dois nomes para participar da entrevista de forma a direcionar novos esforços de coleta. A partir da sexta entrevista constatou-se que não surgiam novos elementos apreendidos do campo em observação. Percebendo a participação majoritária de representantes estabelecidos no campo da agroecologia, buscou-se insistir mediante contato telefônico na tentativa de entrevistar outros representantes de instituições vinculadas ao campo da produção orgânica. A partir desta iniciativa outras duas entrevistas atestaram a saturação de acordo com o aprofundamento das categorias identificadas na pesquisa. Por fim, optou-se ainda por solicitar entrevista a uma servidora que trabalhou na SG/PR e no MDA na institucionalização da PNAPO e do Programa Ecoforte e durante a vigência do primeiro PLANAPO. Esta servidora compunha oficialmente a CIAPO como órgão governamental de gestão da PNAPO, e não a CNAPO apesar desta conter agentes governamentais. Esta opção visava a inclusão de perspectiva diferenciada no contexto de atuação da CNAPO, apesar de não inserida entre seus membros.

A Figura 9 abaixo apresenta, em ordem da realização, cada uma das entrevistas empreendidas.

<b>Entrevistas</b>				
<b>Entrevista</b>	<b>Membro da Instituição</b>	<b>Período CNAPO</b>	<b>Data da entrevista</b>	<b>Referência</b>
1	Subcomissão Temática de Produção Orgânica - STPOrg	2012-18	11/10/19	((STPOrg), 2019)
2	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG	2012-14	16/10/19	((CONTAG), 2019)
3	Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste - MMTR-NE	2012-18	17/10/19	((MMTR-NE), 2019)
4	Rede Ecovida de Agroecologia	2012-16	22/10/19	((Ecovida), 2019)
5	Associação Brasileira de Agroecologia - ABA	2012-18	25/10/19	(P. P. (ABA), 2019)
6	Articulação Nacional de Agroecologia- ANA	2012-18	25/10/19	(D. M. (ANA), 2019)
7	Associação Brasileira de Orgânicos - BRASILBIO	2012-17	29/10/19	(J. S. (BRASILBIO), 2019)
8	Câmara Temática de Agricultura Orgânica - CTAO	2012-17	30/10/19	(R. L. (CTAO), 2019)
9	<i>SG/PR - CIAPO</i>	<i>2012-15</i>	<i>31/10/19</i>	((SG/PR), 2019)

**Figura 9.** Entrevistados pela pesquisa

Fonte: Elaborado pelo autor

Os dados obtidos por meio de filmagens ou áudios das plenárias e entrevistas foram todos degravados e analisados quanto ao seu conteúdo, seguindo as orientações de Bauer e Gaskell (2002) e Bardin (1977), divididos em três fases. A pré-análise procedeu-se uma leitura flutuante do material coletado durante e após a degravação dos mesmos, estabelecendo os procedimentos de análise. Devido ao grande volume e variedade de informações, optou-se codificar os dados de acordo com as categorias pré-definidas no referencial teórico, relacionadas às determinantes e tipos de efetividades, bem como suas subcategorias. Por fim, seguiu-se ao tratamento dos resultados, a partir da interpretação dos conteúdos categorizados e reconstrução histórica dos acontecimentos de acordo com as categorias utilizadas, dividindo-as de acordo com sua representatividade relacionada ao contexto, desenho institucional, ideias e discursos, bem como aos tipos de efetividade que propiciaram à CNAPO. A principal categoria que surgiu a posteriori nesta pesquisa, foi a relacionada ao ativismo dos servidores públicos. Apesar de não constar da literatura consolidada, a presença importante de agentes do Estado que contribuíram para uma boa relação e o transito e conclusão das demandas parece ser um tema de importante relevância para o estudo do sucesso destas instituições participativas. A Figura 10 abaixo apresenta as categorias definidas a priori.

<b>PLANILHA ANÁLISE DOS DADOS</b>		
<b>Determinantes</b>	<b>Categorias</b>	<b>Subcategoria</b>
<b><u>Contexto</u></b>	Associativismo	pluralidade de atores e associações presentes na esfera pública
		vida associativa forte, qualitativa e quantitativamente
		capacidade de acessarem o conselho (recursos necessários para participação - políticos, informacionais ou materiais)
	Tipo de pp [problema]	diferentes tradições de organização (dinâmica, composição desses temas, trajetória do movimento)
		estrutura de funcionamento da política pública
		recursos que dispõe (disputa de recursos entre setores)
	Projeto político do governo	resistência quanto à criação e ao funcionamento de IPs e deliberativas (quantidade, variedade, durabilidade e metodos do conjunto de IPs existentes)
Capacidade de implementação do Gov.	existência de recursos humanos, materiais e financeiros suficientes para efetivação das deliberações	
<i>Ativismo dos agentes públicos</i>	<i>presença de agentes do Estado que contribuem e auxiliam no bom transito e conclusão das demandas</i>	
<b><u>Desenho Institucional</u></b>	Seleção dos participantes	interessados leigos
		interessados profissionais
	Forma de interação	agregação e barganha de preferências



		deliberação e negociação para desenvolver a visão do grupo
	Poder de influência	aconselhamento e consulta
		parceria co-governante
<b><u>Ideias e Modos de Operação da Ideologia</u></b>	Ideias	deep core belief
		policy core beliefs
		secondary beliefs
	Discurso	Operação da Ideologia
<b><u>4 Tipos de Efetividade</u></b>	Participação e Deliberação	igualdade de participação
		inclusão deliberativa
		igualdade deliberativa
		publicidade
		reciprocidade / razoabilidade
		liberdade
		provisoriamente das regras
		conclusividade
		não tirania
		autonomia
	Representação	método de escolha e critérios de seleção
		pluralidade dos segmentos representados
		comunicação com os atores beneficiários
	Articulação	mecanismos existentes
		diferentes órgãos do Estado
		níveis de governo
		áreas de PP
		outras arenas e atores da participação
	Decisória	racionalização e eficiência da PP
		bem público coletivo

**Figura 10.** Categorias e subcategorias de análise

Fonte: Elaborado pelo autor

Para o levantamento histórico e contextual da CNAPO, o estudo partiu de um levantamento do projeto político do governo em exercício, influenciado pelos partidos e coalizões no poder, interação com outras instituições participativas e ainda e influência destes aspectos no interior da instituição em questão (Cunha et al., 2011; Wampler & Avritzer, 2004). Para o levantamento da capacidade administrativa e fiscal foi averiguada a disponibilidade de recursos humanos, materiais e financeiros no âmbito da execução da PNAPO. A definição do marco legal da CNAPO permitiu compreender uma série de estruturas normativas sobre a sua criação, propósito, constituição, procedimentos e poderes decisórios.

O desenho institucional da CNAPO, bem como eventuais ajustes no decorrer do seu funcionamento, foram abordados na perspectiva do cubo da democracia proposto por Fung (2006). Nesta análise, foi considerado tanto o nível de institucionalização da CNAPO, relativo

a seu grau de formalidade e organização, bem como foi qualificado como ocorre a abertura pública para a participação, o processo interno estabelecido de interação entre os públicos participante e, por fim o poder de decisão que os atores participantes e a própria instituição possuem.

Para aprofundamento na investigação da dinâmica discursiva, foi utilizada a premissa do institucionalismo discursivo em que evidencia a importância das ideias como conteúdo substancial no contexto dos discursos. Para tanto, foi investigada pela análise de discurso crítica, considerando a operação destes na legitimação das ideias no interior da CNAPO. Nessa perspectiva, foram analisados os tipos de ideias quanto a seu papel cognitivo ou causal, que instrui ou justifica, e normativo, no sentido de dar valor ou legitimar. Quanto ao nível de generalidade das ideias, sejam de crenças profundas ou filosóficas, políticas ou diagnósticas ou secundárias no âmbito das soluções propostas (Schmidt, 2008). Quanto ao discurso estabelecido no âmbito da Comissão, se buscou identificar a operação da ideologia como forma de estabelecimento ou refutação de dominação (Resende & Ramalho, 2017; J. B. Thompson, 2000).

Estas dimensões apresentadas foram descritas e analisadas quanto a sua efetividade deliberativa. Neste sentido, foram analisadas a capacidade e exercício de influência daquelas dimensões de acordo com os princípios da teoria democrática deliberativa, consolidados a partir de vários autores como apresentado em Cunha e Almeida (2011). Outros aspectos suscitados pelos autores que podem desafiar a devida deliberação destes espaços ainda foram averiguados, como o distanciamento entre representantes e o seu público mais amplo; a opção pela via da judicialização como caminho para acesso a direitos; existência de assimetrias de poder entre representantes do minipúblico; interação com o sistema representativo, e; a presença de conflito, auto interesse e argumentos estratégicos na deliberação (Almeida, 2018; Cunha et al., 2011). Figura 11 abaixo sintetiza a operacionalização da pesquisa se deu por meio das etapas descritas a seguir:

Etapas da construção do estudo de caso	<i>Corpus</i>	Tipos de análise de dados	Modelos e proposições teóricas relacionadas
Realizar um levantamento histórico e contextualização do caso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sites oficiais; publicações; pesquisas; jornais.</li> <li>- Entrevistas em profundidade com roteiro semiestruturado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análise de conteúdo, conforme Bauer e Gaskell (2002)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto político e capacidade do governo (Avritzer, 2008; Eleonora Schettini Martins Cunha et al., 2011; Wampler &amp; Avritzer, 2004).</li> <li>- Associativismo e tipo de política pública (Avritzer, 2008; Cunha &amp; Almeida, 2011; Cunha et al., 2011)</li> </ul>
Descrever o desenho institucional da CNAPO durante seu funcionamento;	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legislação; regimento; atas.</li> <li>- Entrevistas em profundidade com roteiro semiestruturado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análise de conteúdo, conforme Bauer e Gaskell (2002)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seleção de participantes (Abers &amp; Keck, 2008; Cunha et al., 2011; Faria &amp; Ribeiro, 2011; Fung, 2006).</li> <li>- Comunicação e decisão (Cunha et al., 2011; Faria &amp; Ribeiro, 2011; Fung, 2006; Vaz, 2011).</li> <li>- Autoridade e poder (Cunha et al., 2011; Fung, 2006)</li> </ul>
Identificação das principais ideias e modos de operação dos discursos emitidos na CNAPO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atas; gravações</li> <li>- Entrevistas em profundidade com roteiro semiestruturado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análise de conteúdo, conforme Bauer e Gaskell (2002)</li> <li>- Análise de discurso crítica, conforme (Resende &amp; Ramalho, 2017; J. B. Thompson, 2000)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ideias e discursos no institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008);</li> <li>- Modos de Operação da Ideologia de Thompson (Resende &amp; Ramalho, 2017; J. B. Thompson, 2000)</li> </ul>
Caracterizar os tipos de efetividade experimentados pela CNAPO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análise das determinantes pesquisadas em relação aos alcances da CNAPO.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análise de conteúdo, conforme Bauer e Gaskell (2002)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Efetividades das instituições participativas (Cunha &amp; Almeida, 2011; Cunha et al., 2011; Almeida, 2017; Lavallo, 2011)</li> </ul>

**Figura 11.** Resumo das etapas de construção do estudo de caso

Fonte: Elaborado pelo autor

Para atingir cada um dos objetivos específicos que possibilitarão responder o desafio proposto, no capítulo 4 a seguir serão apresentados os aspectos relacionados às determinantes da CNAPO. Desta forma, para realizar um levantamento dos antecedentes históricos e do contexto da CNAPO será analisado tendo como referência as considerações de Avritzer, (2008), Cunha e Almeida (2011) e Cunha et al. (2011). Neste sentido, primeiramente haverá uma contextualização do assunto distinguindo evolução histórica de dois modelos de desenvolvimento da agricultura que se contrapõem ideologicamente, o agronegócio e uma agricultura alternativa. Nas seções seguintes, esta pesquisa se debruçará pela consolidação do associativismo do modelo contrahegemônico, para então se dedicar aos aspectos governamentais relacionados ao tipo da política, projeto político do governo e a capacidade de execução.

Para descrever o desenho institucional da CNAPO será utilizado o modelo de análise do Cubo da Democracia proposto por Fung (2006), composto pelas definições sobre os métodos de seleção dos participantes, modos de comunicação e decisão e a extensão da autoridade e poder da IP. Para investigar as ideias e os modos de operação da ideologia presentes na dinâmica discursiva da CNAPO, foram tomadas as considerações de Schmidt (2008) sobre as ideias e modos de operação da ideologia proposto por Thompson (2000).

No capítulo 5 serão caracterizados os 4 tipos de efetividade experimentados pela CNAPO e de acordo com a influência de cada determinante, conforme consolidação de Almeida (2017): participação e deliberação; representação; articulação; e implementação. Por fim, o capítulo 6 apresenta as principais conclusões deste trabalho.

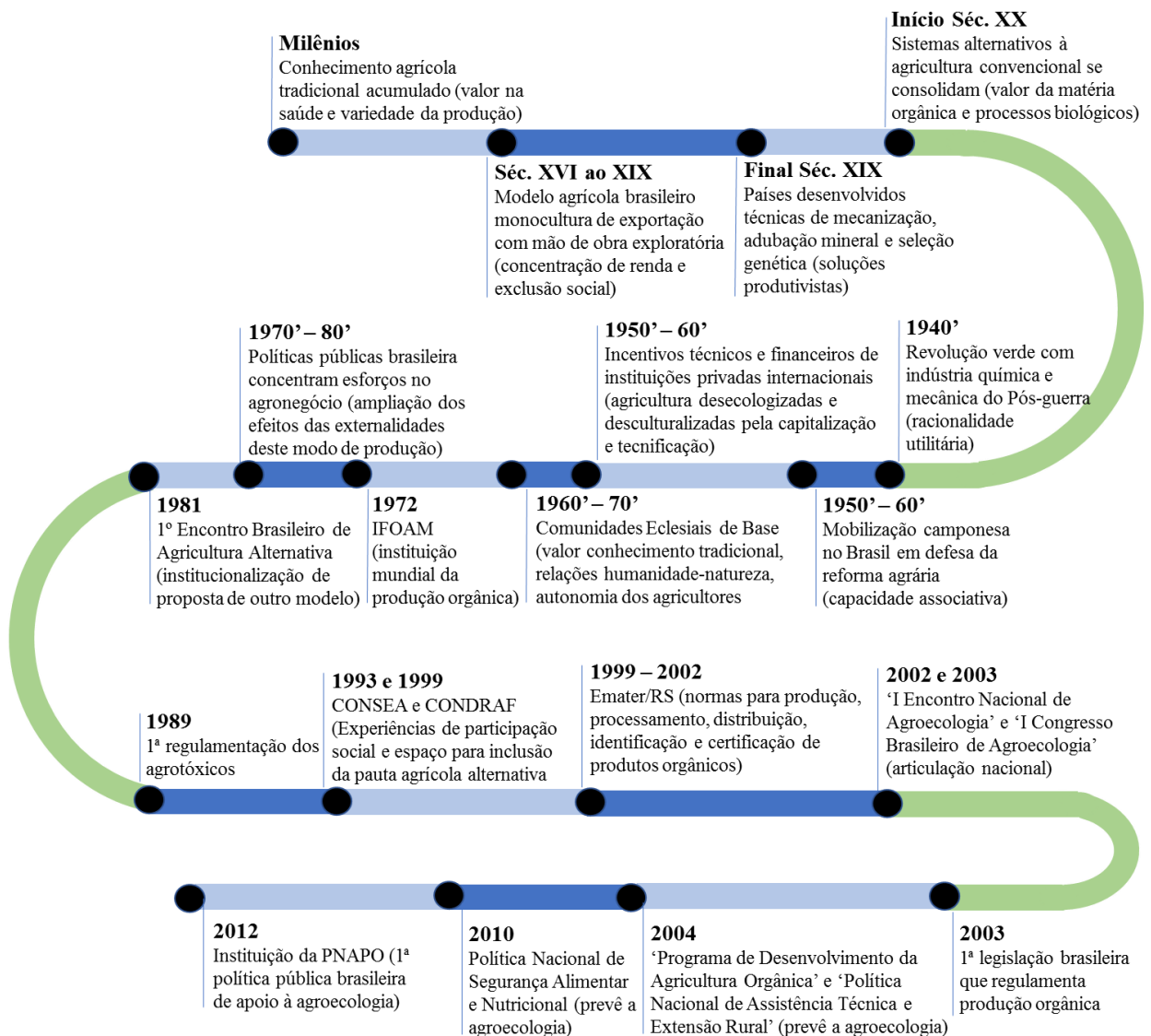
## **4 DETERMINANTES DA CNAPO**

Este capítulo busca descrever vários aspectos e características afetos aos determinantes da efetividade consideradas nesta pesquisa. Para tanto, realiza-se um levantamento dos antecedentes históricos e do contexto da PNAPO. Nas duas seções seguintes define-se o desenho institucional da CNAPO e determina-se as ideias e os modos de operação da ideologia presentes na dinâmica discursiva da CNAPO.

### **4.1 Levantamento Histórico e Contextualização**

A contextualização histórica da CNAPO inicia-se pela apresentação do tema destacando questões conceituais afetas aos modelos produtivos agrícolas em questão: (1) agroecologia, produção orgânica e agricultura convencional. Na sequência é apresentado (2) o histórico associativista deste movimento e, por fim, consolida-se (3) o tipo de política, o projeto político e a capacidade do governo em uma perspectiva cronológica.

De forma a auxiliar na compreensão de uma série de eventos-chaves que serão apresentados e as principais ideias e conceitos que estes eventos repercutiram no movimento dos agroecologistas e produtores orgânicos, a Figura 12 abaixo consolida uma linha do tempo destes eventos.



**Figura 12.** Linha do tempo com eventos-chaves para a agricultura alternativa

Fonte: Elaborado pelo autor

#### 4.1.1 Agroecologia, produção orgânica e a agricultura convencional

O modelo agrícola brasileiro remonta o seu passado colonial. Desde o princípio da colonização brasileira, a economia da região era pautada pelo modelo agrícola da grande propriedade privada, com base na monocultura e intensiva de mão de obra escrava. Após quase 400 anos do modelo escravista, a Lei Áurea não mudou totalmente a relação hegemônica do latifundiário monocultor e, diante de uma expressiva disparidade socioeconômica, os trabalhadores da terra, antes escrava e logo sobre a população que se consolidava, composta por ex-escravos, descendentes, novos colonos e toda sorte de

brasileiros. A exploração e exclusão social remonta a construção das relações rurais do Brasil em toda a sua história, dos séculos XVI ao final do XIX.

O processo de modernização da agricultura, conhecido pelo surgimento de novas tecnologias baseadas na mecanização, adubação mineral e seleção genética, iniciou no final do século XIX nos países então desenvolvidos. Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o crescente problema da fome no mundo, grandes empresários, eminentemente norte-americanos, perceberam que um dos caminhos do lucro se voltava para a alimentação. Desta forma, direcionaram a indústria química e mecânica para a formulação de agrotóxicos, fertilizantes e maquinários para a agricultura (Andrades & Ganimi, 2007). Neste período, popularizaram-se práticas de análise do solo para estimar a carência e quantidades necessárias de fertilizantes e defensivos químicos em vista de uma maior produtividade agrícola (Nodari & Guerra, 2015).

Como consequência dos avanços científicos e o crescimento do mercado mundial, a agricultura denominada moderna, ou convencional, consolidou-se no decorrer do século XX. O desenvolvimento desta racionalidade utilitária na produção agrícola, iniciada no pós-guerra, ficou conhecido como ‘revolução verde’. Esta transformação na produção em larga escala foi beneficiada por incentivos técnicos e financeiros de instituições privadas, como o grupo Rockefeller e Ford (Andrades & Ganimi, 2007).

Para responder à produtividade esperada, essa nova economia também passou a investir na melhoria de sementes de alta produtividade que eram dependentes de um ‘pacote tecnológico’, que inclui maquinário e implementos agrícolas adequados (Sambuichi, Spínola, et al., 2017). Esta nova dinâmica produtivista foi incentivada em países em desenvolvimento por meio de ampliação do crédito e políticas públicas nos países receptores destes pacotes tecnológicos (Andrades & Ganimi, 2007). Desta forma, foi direcionado à grande propriedade agrícola destes países: políticas de crédito, garantia de preços mínimos, seguro agrícola, pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural (ATER), incentivos fiscais à exportação, minidesvalorizações cambiais, subsídios à aquisição de insumos, expansão da fronteira agrícola e o desenvolvimento de infraestruturas (Grisa & Schneider, 2014).

Estes novos sistemas de produção, baseados principalmente na monocultura de soja, trigo, milho, algodão, cana de açúcar e pastagem para produção pecuária, contribuíram para a expansão e a consolidação de fronteiras agrícolas, elevação do produto interno bruto (PIB) e o superávit da balança comercial no Brasil desde então (Graziano da Silva, 1982). Apesar da industrialização ter sido a força motriz do rápido crescimento econômico nos países em

desenvolvimento durante o período 1965-1980, com a ‘década perdida’ em 1980, foi o crescimento agrícola o principal responsável por sustentar a balança comercial e do crescimento econômico do Brasil, até meados dos anos 1990 (Mattos, 2010). No entanto, ao assumir o papel de fornecedor de matéria-prima para a indústria internacional, e importador de tecnologias e produtos industrializados, países em desenvolvimento retrocederam na divisão de competências na macroeconomia mundial (Sambuichi, Spínola, et al., 2017).

Apesar da sua importância para a balança comercial, a política agrícola foi quase exclusivamente direcionada aos produtos de exportação, demandando modos de produção em larga escala, sem uma devida atenção aos sistemas de produção típicos da agricultura familiar, dirigida principalmente ao mercado interno (Mattos, 2010). De acordo com Graziano da Silva (1982), Sambuichi, Spínola, e outros (2017), a monocultura de sementes melhoradas reduz as variedades das sementes crioulas disponíveis, e a tecnologia massificada tende a extinguir os conhecimentos tradicionais agrícolas desenvolvidas ao longo de séculos de convivência das populações com o seu ambiente. A agricultura convencional dificulta o controle sobre sementes e a produção no campo pelos camponeses, uma instabilidade que põem em risco a sua permanência no campo e motivou movimentos de resistência ao modelo do agronegócio (Guhur & Toná, 2012).

Graziano da Silva (1982), e Schneider e Escher (2011) defendem que a agricultura convencional é responsável por concentração fundiária, conflitos sociais, baixa geração de empregos na agricultura e êxodo rural que acabam por causar exclusão e injustiça a estas populações que vivem no meio rural. Este modelo de modernização agrícola, intensivo em capital, deixou à margem do desenvolvimento produtivo 88,6% dos estabelecimentos agrícolas brasileiros, considerados incapazes de competir no mercado (Sambuichi, Moura, et al., 2017). A incompatibilidade das políticas públicas para com a lógica camponesa dificultou sua autonomia e as condições econômicas e sociopolíticas necessárias para a manutenção de seus territórios, sua cultura e seu modo de vida. Esta realidade causou o endividamento de agricultores familiares, uma crescente migração para as periferias das cidades, a marginalização de populações tradicionais do campo e da floresta, além da degradação da natureza (Monteiro & Londres, 2017).

Muitas dessas constatações foram reforçadas na representação da sociedade civil da CNAPO sobre a importância estratégica da agroecologia para o PPA 2016-19.

Entre outros efeitos negativos, esse modelo provoca o avanço desmedido do desmatamento, a degradação dos solos, a perda acelerada da diversidade nativa e cultivada, a dependência de combustíveis fósseis, o aumento da vulnerabilidade aos



efeitos das mudanças climáticas, a crise hídrica nos campos e nas cidades, a contaminação ambiental e os agravos à saúde coletiva pelo crescente uso de agrotóxico, a exposição desnecessária da população aos riscos associados ao consumo de transgênicos e o empobrecimento das dietas com a generalização do consumo de alimentos ultra processados responsáveis pelo aumento expressivo de doenças não transmissíveis associadas à má nutrição. Também é consequência direta desse modelo a grilagem e a concentração de terras, a expropriação da agricultura familiar camponesa e dos povos e comunidades tradicionais indígenas de seus territórios de pleno direito e o recrudescimento da violência do campo. Centrado em monoculturas de exportação, esse modelo tem gerado uma necessidade crescente de importação de alimentos e maior dependência da agricultura brasileira a insumos e equipamentos importados, bem como a concentração da pauta de exportação em poucas commodities com baixo valor agregado e sujeitas às flutuações de preços nos mercados internacionais. Portanto, além dos efeitos sociais e ambientais negativos, o modelo agroexportador compromete a soberania alimentar e tecnológico do país e deixa a economia nacional em situação de alta vulnerabilidade. O atrelamento subordinado de parcelas expressivas da agricultura familiar a esse modelo também vem provocando crescente vulnerabilidade econômica social e ambiental da categoria. Esse processo que se caracteriza pela especialização produtiva e a crescente dependência da agricultura familiar às corporações agroindustriais e aos mercados financeiros tem bloqueado a expressão de seus potenciais ambientais, econômicos e socioculturais em benefício do conjunto da sociedade. A saída de jovens do campo comprometendo futuro da agricultura familiar e das comunidades tradicionais é um dos indicadores mais visíveis dessa vulnerabilidade (P. P. (ABA), 2015a).

Além do importante impacto social percebido pelos pequenos agricultores do campo que não obtêm sucesso no sistema agronegocial, diversas pesquisas denunciam que sistemas agrícolas convencionais acarretam externalidades que impactam negativamente o meio ambiente e a saúde da sociedade. Segundo Sambuichi, Oliveira, Silva e Luedemann (2012), as monoculturas em geral reduzem a biodiversidade dos agroecossistemas e a estabilidade ambiental, o que as torna vulneráveis a pragas e exaustão dos solos e demanda maiores quantidades de agrotóxicos e fertilizantes químicos, responsáveis por impactar negativamente a saúde humana e poluir solos e águas.

Um terço dos alimentos consumidos pelos brasileiros estava contaminado por agrotóxicos, de acordo com análise de amostras dos 26 estados do Brasil, realizada pelo Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA) da Anvisa, em 2010 (Carneiro, Rigotto, Augusto, Friedrich, & Búrigo, 2015). Em 2019, amostras de água de abastecimento público de 90 municípios de Santa Catarina comprovaram que em 25% destes municípios continham resíduos de agrotóxicos, inclusive substâncias banidas na União

Europeia<sup>3</sup>. Apesar de que poucos conclusivos nos efeitos a longo prazo, pesquisas afirmam que os agrotóxicos são associados ao surgimento de diversas doenças e disfunções no organismo, como o câncer, bem como são apontados como agentes capazes de provocar mutação gênica àqueles expostos a sua ação (Carneiro et al., 2015).

A partir de 2008, o Brasil ultrapassou os Estados Unidos como o maior mercado consumidor de agrotóxicos do mundo, e na safra 2010/2011 movimentou 936 mil toneladas desses produtos (Pelaez, 2012). E esse aumento não se deu unicamente pela expansão de lavouras, tendo em vista que passou de uma média de 10,5 litros aplicados por hectare em 2002 para 12 litros em 2011 (Carneiro et al., 2015). Entre 2016 e 2019, o número de defensivos agrícolas liberados no Brasil bateram constantes recordes em quantidade, conforme a Tabela 1 abaixo. Apesar da tendência de alta até 2015 no registro de produtos orgânicos, como os biológicos, microbiológicos, bioquímicos, semioquímicos ou os extratos vegetais, desde então percebe-se uma queda nesse tipo de registro.

**Tabela 1: Total de registros de defensivos agrícolas por ano**

<b>Anos</b>	<b>Biológico</b>	<b>Agrotóxico</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Biológico / TOTAL</b>
<b>2005</b>	0	91	91	0,00%
<b>2006</b>	0	110	110	0,00%
<b>2007</b>	0	203	203	0,00%
<b>2008</b>	1	190	191	0,52%
<b>2009</b>	1	136	137	0,73%
<b>2010</b>	4	100	104	3,85%
<b>2011</b>	13	133	146	8,90%
<b>2012</b>	16	152	168	9,52%
<b>2013</b>	11	99	110	10,00%
<b>2014</b>	8	140	148	5,41%
<b>2015</b>	29	110	139	20,86%
<b>2016</b>	39	238	277	14,08%
<b>2017</b>	40	365	405	9,88%
<b>2018</b>	52	398	450	11,56%
<b>2019</b>	40	434	474	8,44%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do MAPA<sup>4 5</sup>

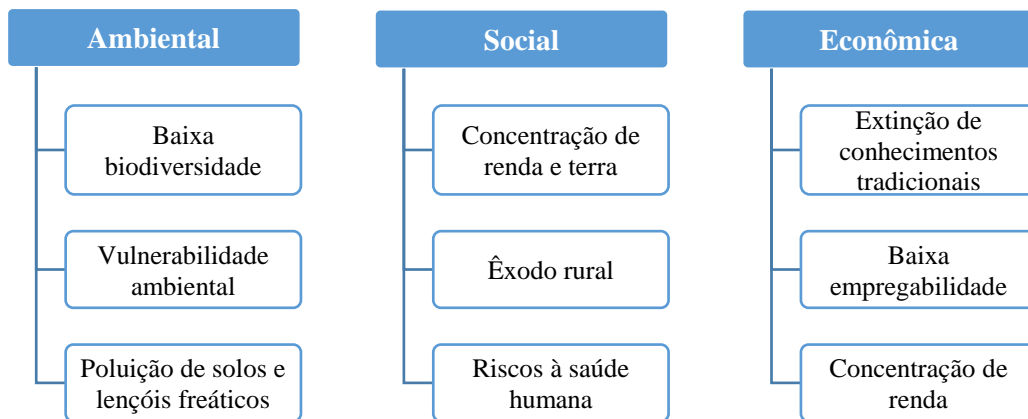
A Figura 13 abaixo consolida as principais ideias sobre as externalidades negativas do modelo de produção agrícola convencional que estão presentes nos discursos contra-

<sup>3</sup> <https://www.mpsc.mp.br/noticias/levantamento-do-mpsc-aponta-que-22-municipios-do-estado-recebem-agua-com-agrotoxicos>

<sup>4</sup> <http://www.agricultura.gov.br/noticias/crece-numero-de-registros-de-produtos-biologicos-para-uso-agricola>

<sup>5</sup> <http://www.agricultura.gov.br/noticias/em-2019-94-5-dos-defensivos-agricolas-registrados-foram-produtos-genericos>

hegemônico à política agrícola brasileira e pautaram as demandas do público hegemônico no interior da CNAPO.



**Figura 13.** Externalidades Negativas do Modelo de Produção Agrícola Convencional  
Fonte: Elaborado pelo autor

Sistemas alternativos à agricultura convencional também se desenvolveram e passaram a contestar a revolução verde ao valorizar o uso da matéria orgânica e os processos biológicos na produção agrícola. Dentre estas propostas alternativas destacam-se: a agricultura biodinâmica, estabelecida por Rudolf Steiner com uma visão da propriedade rural como organismo vivo; a agricultura orgânica, proposta por Albert Howard basicamente como a agricultura sem uso de insumos sintéticos; a permacultura, desenvolvida por Bill Mollison visa otimizar a produção e conservar os recursos naturais, e; a agroecologia que aplica princípios ecológicos para o manejo dos sistemas agrícolas e diferencia-se das demais agriculturas alternativas ao incorporar aspectos sociológicos dessa relação (Casado, Navarro, & Guzmán, 2000; Nodari & Guerra, 2015).

A partir da difusão de estudos sobre a importância de manter o solo vivo, livre de contaminantes químicos e agrotóxicos, em 1972 foi criada a Federação Internacional dos Movimentos de Agricultura Orgânica (IFOAM) que visava estabelecer padrões internacionais para a qualidade dos produtos orgânicos (Sambuichi, Moura, et al., 2017). A área de produção orgânica no mundo em 2017 era estimada em 70 milhões de hectares manejadas por 2.9 milhões de produtores, uma considerável evolução quando comparado com o ano de 1999 que possuía 11 milhões de hectares (Willer & Lernoud, 2019). Recentemente estudos observaram uma tendência chamada de ‘convencionalização’ da agricultura orgânica ao perceberem uma ênfase no produto, em detrimento do processo, como mera substituição de insumos químicos pelos orgânicos (Darnhofer, Lindenthal, Bartel-Kratochvil, & Zollitsch, 2010).

A partir da influência da escola europeia no início dos anos 2000, como proposta de superação ao modelo produtivo agroindustrial hegemônico, a agroecologia passa a utilizar uma abordagem integrada e a compreender a dependência dos agricultores em relação à política e economia (Guhur & Toná, 2012). A agroecologia constitui-se de conhecimentos sistematizados, baseados em técnicas e saberes tradicionais de povos originários e camponeses “que incorporam princípios ecológicos e valores culturais às práticas agrícolas que, com o tempo, foram desecologizadas e desculturalizadas pela capitalização e tecnificação da agricultura” (Leff, 2002, p. 42).

O conhecimento agroecológico se prolifera na socialização e troca dos saberes, e isso ocorre de forma participativa, geralmente por meio de redes de agroecologia que articulam agricultores, extensionistas, pesquisadores e várias outras formas de organização (Caporal & Costabeber, 2004; Finatto, 2016). A agroecologia possui também como princípios a soberania alimentar, na escolha da produção e consumo, e o reconhecimento do papel da mulher na manutenção da produção familiar (Sambuichi, Moura, et al., 2017).

Nas considerações sobre a importância estratégica da agroecologia para o PPA na 10ª Plenária, o representante da ABA faz uma explanação sobre a percepção de uma maioria daqueles representantes da CNAPO sobre o que é a agroecologia.

Compreendida como um enfoque científico e uma prática social, a agroecologia é portadora de conceitos e métodos destinados a reestruturar os sistemas agroalimentares proporcionando a conjugação do uso sustentável dos bens da natureza, a produção de alimentos saudáveis em quantidade, qualidade e diversidade, a distribuição justa e equitativa da riqueza, com base nos fundamentos da economia solidária e a preservação do patrimônio cultural. A promoção da agroecologia torna-se cada vez mais urgente e necessária diante do atual contexto do agravamento de crises interconectadas causadas por um modelo de desenvolvimento econômico centrado na produção em larga escala de commodities agrícolas e minerais (P. P. (ABA), 2015a).

De acordo com o Entrevistado 5, a visão da agroecologia parte dos movimentos sociais, mais ligado “pela agricultura familiar, agricultura camponesa”, reconhecendo a pertinência das questões que vinham sendo construída dentro do movimento orgânico. Reconhece que essas questões nunca foram muito tranquilas, pois o movimento orgânico, ele não se confunde com o movimento da agricultura familiar, pois uma parcela importante da agricultura orgânica é empresarial, numa lógica de um “agronegócio orgânico” (Entrevistado 5, 2019).

Apesar dessas nuances, todos os diálogos analisados são enfáticos em afirmar que estes dois modos de produção, focos da PNAPO, possuem muito mais semelhanças e causas similares de luta do que necessariamente aspectos que os possam colocar em lados opostos de suas demandas. Todos os entrevistados sobre a questão foram convictos ao afirmar que a relação entre os modelos “é pouco para fazer dicotomia”(Entrevistado 1, 2019). Na fala do **Entrevistado 5** percebe-se uma perspectiva estratégica nesta união de duas perspectivas que não eram dissonantes em muitos aspectos.

[A] gente teve a sabedoria, nesse momento de entender que uma parcela grande da agricultura orgânica, eu diria até, em termos quantitativos, a maior, ela é muito coerente com a agroecologia. E que era importante que a gente de fato fizesse uma perspectiva de articulação entre esses dois movimentos, mesmo que a agricultura orgânica ela contemple também outros segmentos sociais e tudo, com foco mais no mercado, mas da importância da gente desenhar uma política de agricultura orgânica com viés agroecológico (Entrevistado 5, 2019).

Na defesa dessa similaridade, o **Entrevistado 8** ressalta o fato de que o maior produtor de arroz orgânico certificado da América Latina é uma rede de cooperativas de famílias vinculadas ao Movimento dos Trabalhadores sem Terra.

[N]a prática não existe essa polarização. Existe uma militância muito grande da agroecologia com o enfoque mais social né. Mas hoje, você já tem a maior produção de arroz orgânico, certificado hoje na América Latina, do MST. Também é certificado orgânico. Então essa polarização não tem sentido ao meu ver (Entrevistado 8, 2019).

Pela percepção desses atores, havia uma relevante disparidade entre dois modelos de produção. De um lado, existe a percepção de um modelo agrícola hegemônico, beneficiado por décadas de subsídio estatal para o seu estabelecimento, que concentra renda e poder e gera uma série de externalidades possivelmente prejudiciais às populações do campo e consumidoras. De outro lado, destacava-se um modelo marginalizado pelo poder público e fragilizado pelas externalidades negativas proporcionadas a partir da consolidação do modelo hegemônico.

Nitidamente existe uma distensão ideológica entre os dois modelos alternativos de produção agrícola representados na PNAPO. Os representantes do modelo agroecológico direcionam suas demandas na superação de um modelo agrícola política e economicamente hegemônico. Esta vertente direciona seus esforços também na inclusão associativa de pequenos produtores familiares, ainda que em transição de modelos. Por outro lado, os produtores orgânicos representam uma perspectiva regular e mercadológica. Portanto,

produtores orgânicos não necessariamente se pautam por demandas além daquelas que afetam o seu modo específico de produção.

A próxima seção também fará um esforço analítico longitudinal, porem com foco nas relações associativas entre os atores que vieram a consolidar o movimento agroecológico e orgânico no Brasil.

#### **4.1.2 Associativismo do movimento agroecológico e de produtores orgânicos**

Havia no Brasil uma crescente mobilização camponesa em defesa da reforma agrária, no entanto, a instauração da ditadura militar em 1964, em aliança com latifundiários, sistemas agroindustriais e capital financeiro internacional, consolidou o domínio da grande propriedade extensiva no campo (de Almeida, 2009). A reforma agrária era defendida pelo então presidente João Goulart, conforme registrado em seu histórico discurso da Central do Brasil, de 13 de março de 1964, uma das justificativas usadas para o golpe de Estado ocorrido poucos dias depois (Napolitano, 2014).

Famílias camponesas, que reivindicavam a reforma agrária, encontraram espaço para refletir sua realidade e buscar formas de enfrentar sua privação em algumas igrejas católicas e protestantes (Monteiro & Londres, 2017). Estas instituições possuíam grande capilaridade no meio rural e desviavam dos controles repressivos do Estado. Neste sentido, várias alternativas consagradas na agroecologia foram promovidas pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEB), incentivadas pela ‘Teologia da Libertação’, como: valorização das plantas medicinais; métodos naturais de controle de insetos e doenças; processos coletivos para a gestão de recursos e execução de serviços como as casas de farinha, os bancos de sementes comunitários, as roças coletivas, os mutirões e outras modalidades de associativismo (Monteiro & Londres, 2017).

No início da década de 1970, movimentos de agricultura alternativa consolidaram uma resistência à revolução verde, ao compartilharem valores como produção diversificada, relações humanidade-natureza, autonomia de agricultores para decidir sobre o modelo de produção da vida, valorização das práticas e conhecimentos tradicionais, entre outros (Carneiro, Búrigo, & Dias, 2012). Com a abertura democrática no Brasil na década de 1980, foi possível dar início a uma contestação institucionalizada àquele modelo de agricultura hegemônico.

Engenheiros da Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos do Brasil (FAEAB) foram precursores na construção de um ponto de vista crítico ao modelo tecnológico vigente, e articularam em 1981 o primeiro Encontro Brasileiro de Agricultura Alternativa (EBAA). Com a identificação de experiências agroecológicas bem-sucedidas nestes encontros, foi criado em 1983 o Projeto Tecnologias Alternativas (PTA), vinculado institucionalmente à Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) (Monteiro & Londres, 2017). Nestes EBAA<sup>6</sup> eram denunciados tecnicamente a contaminação humana e ambiental por agrotóxico, a erosão do solo, o aumento do número de pragas e doenças, bem como eram ressaltadas tecnologias consideradas alternativas, como a adubação verde, a cobertura morta, a adubação orgânica, a rotação de culturas e o manejo de pragas e doenças (Luzzi, 2007). De um perfil eminentemente técnico, e com experiências práticas ainda incipientes, a incorporação de instituições como PTA/FASE, MST e CONTAG ampliou a base social destas reuniões direcionando o debate para preocupações da conjuntura nacional que envolviam a dominação do setor agrícola por multinacionais, impactos sociais e ambientais, orientação educacional direcionada às políticas de modernização da agricultura, defesa da reforma agrária entre outros (Luzzi, 2007).

No entanto, divergências entre a priorização de abordagens técnicas ou sociais levaram a rede constituída no entorno do PTA a se retirar da organização no último EBAA realizado, em 1989 (Monteiro & Londres, 2017; Padula, Cardoso, Ferrari, & Dal Soglio, 2013). A Rede PTA se consolidou em 1988 quando as equipes locais do PTA deram origem às ONGs autônomas, por exemplo: Centro de Tecnologias Alternativas (CTA), de Ouricuri/PE, deu origem ao Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições não Governamentais Alternativas (CAATINGA); o PTA-Bahia originou o Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (SASOP); e o CTA Montes Claros deu origem ao Centro de Agricultura Alternativa (CAA) do Norte de Minas Gerais (Monteiro & Londres, 2017). Não tardou para que a Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), criada para prestar assessoria metodológica às organizações da REDE PTA também iniciasse seus próprios trabalhos (Monteiro & Londres, 2017). Outras ONGs também se vincularam à REDE PTA em várias regiões do país: Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata de Minas Gerais (CTA-ZM); o Centro de Tecnologias Alternativas Populares (CETAP), no Rio Grande do Sul; a Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural

---

<sup>6</sup> I EBAA em Curitiba-PR (1981), com 400 pessoas; II EBAA em Petrópolis-RJ (1984) com cerca de 1800 pessoas; III EBAA em Cuiabá-MT (1987) com a participação de mais de 3000 pessoas, e; IV EBAA em Porto Alegre-RS (1989) com 4000 pessoas.

(ASSESOAR), no Paraná; e o Centro Vianei de Educação Popular, em Santa Catarina (Padula et al., 2013).

Petersen e de Almeida (2004) apresentam algumas críticas aos métodos difusionistas de identificação e sistematização de tecnologias alternativas para a formação de agricultores multiplicadores para difundir essas técnicas em suas comunidades. Na maioria dos casos, os agricultores multiplicadores acabavam passando a ser identificados como representantes das entidades de assessoria, enquanto os demais agricultores continuavam a ser tratados como receptores passivos de propostas tecnológicas exógenas, por vezes pouco ou nada ajustadas às realidades concretas vivenciadas pelas famílias (Monteiro & Londres, 2017).

Outra crítica deste período refere-se a um descolamento das lideranças das organizações de representação da agricultura familiar das realidades vividas pelas comunidades, quando estes passaram a reproduzir discursos genéricos e cristalizados de temas nacionais que ocuparam a agenda dos movimentos (Petersen & de Almeida, 2004). Somam-se a essas dificuldades a forte disputa ideológica que influenciavam algumas lideranças do movimento. Esta influência ocorreria através da reprodução do mito da modernização com o discurso da neutralidade de suas técnicas, sem considerar aspectos sociais ou ambientais, como modelo único de desenvolvimento por sua expressão da eficiência e da produtividade (Petersen & de Almeida, 2004).

Na década de 1990, algumas organizações de assessoria mudaram o seu enfoque de atuação e, ao buscarem compreender a complexidade dos agroecossistemas, passaram a propor programas de desenvolvimento local (Monteiro & Londres, 2017; Petersen & de Almeida, 2004). Nesse período, realizaram-se os primeiros Diagnósticos Rápidos Participativos de Agroecossistemas (DRPAs), metodologia adaptada pela AS-PTA que previa dois produtos essenciais: diagnóstico das disfunções estruturais encontradas em cada tipo de agroecossistema visando sua conversão ecológica; e a mobilização das comunidades rurais e organizações locais no processo de análise para estimular os atores locais a assumirem papel protagonista no processo (Petersen & Silveira, 2002).

A sistematização participativa de conhecimentos sobre os sistemas de produção e as realidades socioeconômicas das comunidades passaram a ser empregadas no planejamento e monitoramento dos programas de desenvolvimento local (Monteiro & Londres, 2017). Desta forma, conformaram-se redes locais de inovação agroecológica potencializadas por intercâmbios de comunicação horizontal entre agricultores (Petersen & de Almeida, 2004). Com o aumento pela demanda por produtos livres de agrotóxico, acompanhada por iniciativas



de normatização dos processos produtivos e de agricultores dedicados a este tipo de produção, passaram a difundir-se as feiras e pontos de comercialização desses alimentos no Brasil (Monteiro & Londres, 2017).

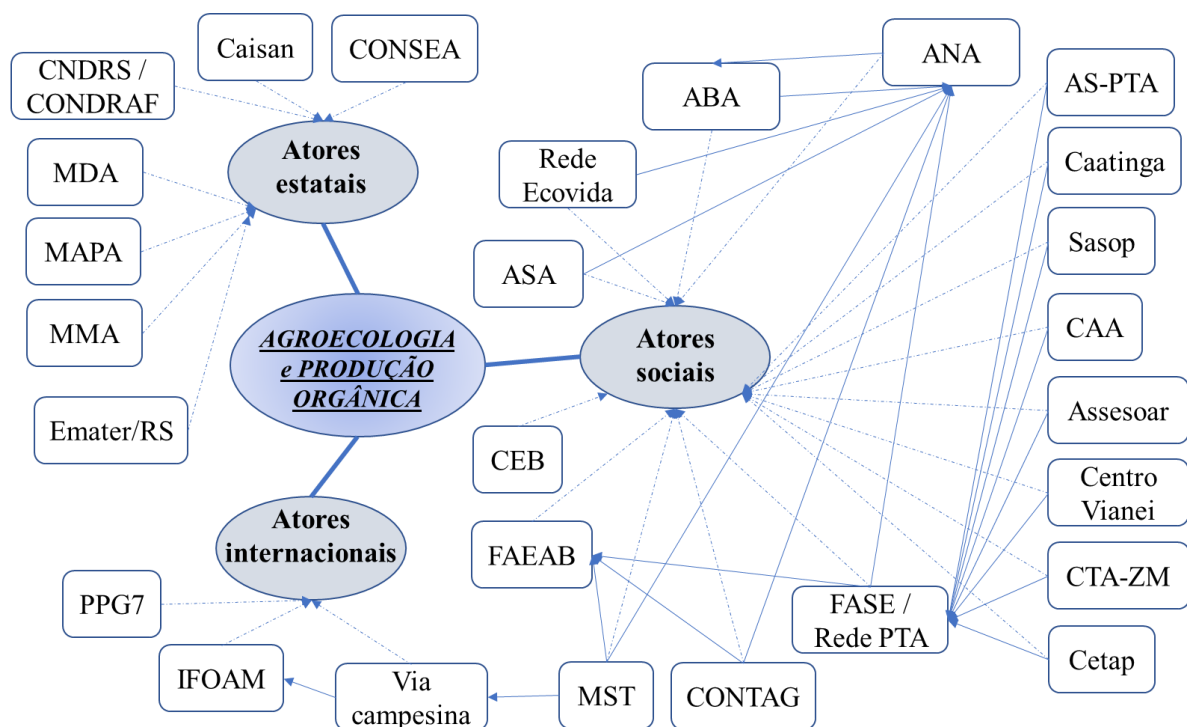
A realização do seminário Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Semiárido Brasileiro, em maio de 1993, na sede da Sudene, mudou a noção de convivência com o Semiárido. Em contraposição à lógica de combate à seca das Frentes de Emergência, passou-se a reivindicar a adoção de programas permanentes por parte do governo federal (Monteiro & Londres, 2017). O adensamento daqueles processos participativos, o fortalecimento das organizações da agricultura familiar e de comunidades tradicionais, e o crescimento das lutas reivindicatórias dos movimentos sociais do campo, deram origem a redes de abrangência regional como a Rede Ecovida de Agroecologia, em 1998, no Sul do Brasil, e a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) em 1999, no Semiárido (Monteiro & Londres, 2017). Em 1999 foram implantadas as primeiras cisternas de placas de 16 mil litros para armazenar água da chuva para beber e cozinhar, e a partir de 2001 ocorreram inicialmente com o Ministério do Meio Ambiente e da Agência Nacional de Águas (Monteiro & Londres, 2017).

No final da década de 1990, os movimentos sociais do campo, especialmente os vinculados à Via Campesina, incorporaram o debate agroecológico à sua estratégia política. Em 1999, a Rede Agroecologia-Rio (composta AS-PTA, Pesagro-Rio, Emater-Rio, UFRRJ, Abio e Agrinatura) coordenada pela Embrapa Agrobiologia, custeada pela Finep e pela Faperj, organizou o ‘I Encontro Nacional de Pesquisa em Agroecologia’, considerado um marco do debate agroecológico na Embrapa (Neves et al., 2000). Também em 1999, realizou-se o ‘Seminário sobre Reforma Agrária e Meio Ambiente’, promovido pelo Fórum Brasileiro de ONGs, Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento e pelo Fórum Nacional de Reforma Agrária. Cada um destes eventos reforçou a percepção da necessidade de uma articulação de âmbito nacional e propuseram um grande evento capaz de reunir um conjunto amplo de experiências e organizações envolvidas na promoção da agroecologia no Brasil (Monteiro & Londres, 2017).

Esses movimentos ainda contribuíram para a realização de diversas iniciativas de formação envolvendo a base dos movimentos, como a ‘Jornada de Agroecologia’, com o lema “Terra Livre de Transgênicos e Sem Agrotóxicos”, realizada no Paraná desde 2002 e a campanha “As sementes são patrimônio da humanidade”, lançada pela Via Campesina durante o III Fórum Social Mundial, em 2003 (Guhur & Toná, 2012).

A tentativa de articulação nacional dos movimentos e organizações ligados à agroecologia teve, de fato, como marcos o ‘I Encontro Nacional de Agroecologia’<sup>7</sup>, realizado em 2002, e o ‘I Congresso Brasileiro de Agroecologia’<sup>8</sup>, em 2003, que resultaram na consolidação das duas entidades relacionadas à defesa agroecologia de maior abrangência nacional: a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), fundada em 2002, e a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), fundada em 2004 (Guhur & Toná, 2012).

A Figura 14 abaixo consolida os principais atores e suas relações que contribuíram para mobilização política e futura institucionalização de uma política para o desenvolvimento da agroecologia e produção orgânica.



**Figura 14.** Principais atores e conexões que contribuíram para mobilização social e política  
Fonte: Elaborado pelo autor

A agenda da agroecologia e da produção orgânica passou a constituir pauta dos movimentos sociais camponeses, que aproveitaram espaços de discussão e a permeabilidade

<sup>7</sup> Os Encontros Nacionais de Agroecologia prioriza a participação majoritária de agricultores, tendo realizado as seguintes edições: **I ENA** no Rio de Janeiro-RJ, em 2002, com 1.100 participantes, teve como principais encaminhamentos o fortalecimento das redes estaduais e regionais de agroecologia e a criação da ANA; **II ENA** em Recife-PE, em 2006, com 1.700 participantes teve como destaque o fortalecimento do papel da mulher na agroecologia; **III ENA** em Juazeiro-BA, em 2014, contou com 2.100 participantes e destacou a participação de movimentos de comunidades tradicionais; **IV ENA** em Belo Horizonte-MG, em 2018, com mais de 2.000 participantes buscou convergir para os temas relativos à democracia e o bem viver (Monteiro & Londres, 2017).

<sup>8</sup> Reúne principalmente pesquisadores, professores universitários e técnicos da extensão rural, entre 05 e 07 de novembro de 2019 foi realizada a sua 11ª edição.

proporcionados pela democratização do Estado brasileiro, e passaram a introduzir suas pautas na agenda das políticas públicas. Foi considerada relevante a presença de José Graziano da Silva, representante da candidatura de Lula à presidência, e futuro ocupante do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), na plenária final do I ENA em 2002, onde ouviu as reivindicações dos participantes do encontro (Monteiro & Londres, 2017).

Alguns grupos de trabalho (GTs) da ANA tiveram papel ativo na consolidação de políticas públicas no período desde sua institucionalização: o GT Biodiversidade se envolveu com a agenda do marco legal referente às sementes e a políticas neste campo, o GT Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional teve papel importante no CONSEA e nos debates sobre o PAA e o PNAE, o GT Construção do Conhecimento Agroecológico teve papel ativo nos espaços de discussão sobre a política de ATER, e o GT Mulheres nas discussões sobre programas voltados às mulheres rurais e sobre ATER (Monteiro & Londres, 2017).

Como será percebido no decorrer deste estudo, é reconhecido o papel relevante que as mulheres possuem na preservação e desenvolvimento da agroecologia, além de seu papel na mobilização por respostas de políticas públicas. De acordo com a **Entrevistada 3**, a luta por políticas públicas das mulheres remonta lutas anteriores à constituição de 1988 por “nenhuma de trabalhadora rural sem documento” (Entrevistada 3, 2019). Ainda segundo a mesma **Entrevistada 3**, somente com a CF de 1988 elas conquistam o direito de serem reconhecidas como trabalhadoras rurais, pois “as mulheres não eram sujeito político, né. As mulheres eram ‘Maria mulher de não sei quem’, a gente não tinha documento, a gente não tinha direito a filiação sindical, a nada. Então a gente não era cidadã na verdade, né” (Entrevistada 3, 2019).

O **Entrevistado 5** afirmou que a consolidação da pauta das mulheres na agroecologia, a qual eclodiu na 4ª Marcha das Margaridas, foi o resultado de anos de construção.

[N]ão foi de uma hora para outra que as mulheres saíram para rua com a bandeira da agroecologia [...] primeiro porque as próprias mulheres tiveram que lutar para garantir espaço dentro das suas próprias organizações, da CONTAG, tudo. Luta por visibilidade das mulheres. Uma questão assim, a agenda da agroecologia com as mulheres, ela foi sendo pouco a pouco construída (Entrevistado 5, 2019).

A ANA teve um papel muito importante na inclusão da pauta das mulheres no interior dos movimentos, ao pautar a questão da agroecologia dentro do movimento sindical. Conforme o relato da **Entrevistada 2** sobre a participação da mulher.

[T]raz a dimensão da agroecologia que depois também está paralelamente ocorrendo no ENA, no GT Mulheres da ANA, que vem inclusive aquele lema que emerge com força [...] que é ‘Sem feminismo, não há agroecologia’. Ou seja, não adianta você produzir alimentos saudáveis e oprimir as mulheres. Então nos interessa produzir alimentos sim, mas com relações igualitárias, com autonomia das mulheres com reconhecimento do papel das mulheres na organização produtiva (Entrevistada 2, 2019).

O **Entrevistado 5** reforça o papel de superação destas mulheres produtoras como “protagonistas na construção da agroecologia nos territórios, dentro das famílias [...] muitas vezes com conflitos [...] de gênero” (Entrevistado 5, 2019). É possível perceber a compreensão do papel da mulher nos processos familiares de produção agroecológica. A **Entrevistada 3** relata o funcionamento da ‘caderneta agroecológica’ como técnica de valorização desse trabalho familiar exercido por muitas mulheres permite uma compreensão de seu valor na manutenção desta forma de vida.

[U]ma ferramenta bem simples que começou pelas mulheres no norte de Minas, pelo CTA, que é uma ONG lá, de pegar um caderno, e as mulheres vão marcar a produção do dia, ‘naquele dia eu colhi’, por exemplo, ‘uma dúzia de ovos, consumi quatro ovos, doei dois ovos, vendi tantos ovos’, vai dizendo o que é que ela vai fazendo, e no final a gente vai estimulando o que seria esse valor, ‘se eu fosse comprar esses ovos, quanto eu ia pagar? Ah, eu vou pagar R\$ 3, eu doei, ou eu troquei, ou eu vendi’. E quando você vai ver daquilo que eu deixei de comprar de quanto de economia entra para dentro da casa. [...]. [passamos a perceber] que um hectare de quintal rendia mais que três hectares de café. E é uma economia que é invisibilizada e é um trabalho que é invisibilizado. [...] a gente discutia muito é que parte de sustentabilidade dos alimentos para alimentação vem desse trabalho das mulheres vem desse trabalho ao redor de casa, o trabalho de quintal e não daquela produção que é dita da produção para venda (Entrevistada 3, 2019).

A Marcha das Margaridas foi um veículo de expressão de uma construção que foi feita durante anos de forma muito centralizada na ANA (Entrevistado 5, 2019). A partir do II ENA em 2006, houve um fortalecimento das mulheres agricultoras, e suas organizações direcionaram as ações de movimentos sociais de abrangência nacional a dedicarem maior atenção às propostas do movimento agroecológico, como o caso das mulheres da CONTAG que passaram a pautar a agroecologia na ‘3ª Marcha das Margaridas’, a partir de 2007 (Monteiro & Londres, 2017).

Em 13 de julho de 2011, trabalhadoras rurais da ‘4ª Marchas das Margaridas’ entregaram ao governo federal<sup>9</sup> uma pauta de reivindicações que marcaria o início da mobilização da Marcha das Margaridas 2011, com o lema “Desenvolvimento Sustentável com Justiça, Autonomia, Igualdade e Liberdade”. Esta pauta continha 150 itens distribuídos em sete eixos: biodiversidade e democratização de recursos naturais; terra, água e agroecologia; segurança alimentar e nutricional; autonomia econômica, trabalho e renda; saúde pública e direitos reprodutivos; educação não sexista, violência e sexualidade; democracia, poder e participação política.

O associativismo construído ao longo da história da institucionalização dessa política foi mantido ao longo de toda a execução da PNAPO. Neste sentido, coube uma liderança exercida pela ANA, como uma ‘rede de redes’ que articulava uma ampla diversidade de atores relacionados ao tema da agroecologia, como era o caso da Articulação do Semiárido (ASA), reconhecida pela conquista política do ‘Programa 1 Milhão de Cisternas’ (Entrevistado 6, 2019). Durante os dias que antecediam as plenárias haviam momentos para os debates das subcomissões, porém, as vezes no período noturno havia sempre um momento de articulação e interação apenas entre os atores da sociedade civil para construção de suas próprias pautas a serem defendidas naquele espaço, como indica a **Entrevistada 3**.

A gente tinha uma estratégia no primeiro dia a noite a gente sempre fazia reuniões da sociedade civil. E era coordenada pela ANA, a Articulação Nacional de Agroecologia. E todos os movimentos se articulavam através da ANA, mesmo movimento agroecológico, todo mundo se articulava, mesmo não sendo da ANA, a gente se articulava muito através da ANA. A ANA conseguia fazer essa unidade (Entrevistada 3, 2019).

O associativismo dos atores no tema denota uma construção política de longa data, acompanhando a evolução histórica do Brasil e os movimentos sociais do campo. É destacável a diversidade de atores e protagonistas nesta consolidação associativa que envolve atores estatais e sociais do campo e acadêmicos em toda a extensão nacional que, ao longo dos anos consolidaram conexões e obtiveram diversas conquistas para sua pauta política da agroecologia. Neste sentido, o associativismo desses atores consolidou recursos informacionais poderosos que possibilitaram o desenvolvimento de conhecimentos teórico e empíricos capazes de justificar a importância e pertinência do tema para a sociedade. Resta,

---

<sup>9</sup> Estavam presentes ao evento os ministros Gilberto Carvalho (Secretaria-Geral da Presidência da República); Iriny Lopes (Políticas para Mulheres); Afonso Florence (Desenvolvimento Agrário); Luiza Bairros (Igualdade Racial) e Izabella Teixeira (Meio Ambiente) (<http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2011/07/13-07-2011-marcha-das-margaridas-apresenta-reivindicacoes-ao-governo-federal>), visitado em 06/08/2019)

porém, investigar se estes atores diversos possuem capacidade de influência suficiente para direcionamento desta política. Resposta esta que será comparada de uma perspectiva mais ampla diante dos vários outros fatores aqui analisados.

Contribuirá para essa compreensão, obter conhecimento sobre como se dava a recepção dessas demandas no Estado, responsável por desenvolver e implantar a política agrícola em nível nacional. Para isso, na próxima seção será apresentada os aspectos relacionados ao projeto político do governo e suas condições de colocar em prática essas intenções.

#### **4.1.3 Tipo, projeto e capacidade da política de acordo com o governo**

Esta seção está subdividida de acordo com o período antecedente à institucionalização da PNAPO e durante seu funcionamento nos governos Dilma e Temer.

##### **4.1.3.1 Antecedentes à PNAPO**

Apesar alguns percalços, as mobilizações promovidas na década de 1980 contribuíram para a consolidação de um marco na regulamentação da agricultura orgânica no Brasil. O **Entrevistado 5** destaca o desenvolvimento da perspectiva da agricultura familiar quando descreve que “desde a Constituição de 88, foi um contínuo processo de conquistas né, e de evoluções e tudo. Quer dizer, eu diria que a primeira foi o próprio reconhecimento da agricultura familiar que não existia essa categoria para o estado” (Entrevistado 5, 2019).

Neste período, um marco importante para a perspectiva da produção orgânica foi promulgação da 7.802/89 que adotou o termo agrotóxico em lugar de defensivo agrícola e 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 (Brasil, 1989).

A Conferência Tecnologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, ocorrida em Porto Alegre-RS em 1995, marcou uma mudança de orientação e incorporação do debate agroecológico nas instituições de ensino, pesquisa e extensão rural na região Sul (Moura, 2017). A Emater/RS definiu os princípios agroecológicos como política pública prioritária

para a agricultura familiar mediante processos educativos e participativos no governo estadual de Olívio Dutra no Rio Grande do Sul, entre 1999 e 2002, (Caporal & Petersen, 2011).

A partir do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), proposto por um grupo de sete países industrializados em Houston, Texas, em 1990, e fortalecido por princípios e diretrizes da Rio-92, nasceu o Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA). O PDA funcionou de 1995 até 2014 com o objetivo de promover estratégias de desenvolvimento sustentável em bases socioambientais e, entendendo estar na sociedade civil e movimentos sociais as inovações socioambientais, contribuiu para o direcionamento de vários projetos em consonância com os princípios da agroecologia (Moura, 2017). Sob responsabilidade do MMA, o PDA apoiou projetos desenvolvidos por organizações dos agricultores e por entidades de assessoria nos biomas Mata Atlântica e Amazônia e promoveu iniciativas como os sistemas agroflorestais (SAFs), o manejo conservacionista das florestas e a comercialização dos produtos do extrativismo (Monteiro & Londres, 2017).

As experiências de participação social no período contribuíram para a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no governo Itamar Franco em 1993 e o surgimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS)<sup>10</sup>, no governo Fernando Henrique Cardoso. E os movimentos e organizações sociais aproveitaram o momento favorável das agendas internacionais<sup>11</sup> que impunham ao Brasil a necessidade de uma normatização neste tipo de produção livre de agrotóxicos. Após um processo de consulta pública, a Instrução Normativa nº 7/1999 do MAPA<sup>12</sup> estabeleceu normas para produção, processamento, distribuição, identificação e certificação de produtos orgânicos (Monteiro & Londres, 2017; Moura, 2017). Com a criação do MDA em 1999 e com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) passa-se a ofertar linha de crédito específico para a agroecologia e a produção orgânica no Plano Safra 2002/2003, com o PRONAF floresta (Trovatto, Bianchini, Souza, Medaets, & Ruano, 2017).

A partir de 2003, no governo Lula, políticas de apoio à agricultura familiar e promoção da segurança alimentar e nutricional passaram a ganhar maior destaque com a preocupação com a nutrição e o combate à fome e à miséria (Monteiro & Londres, 2017). Neste sentido, destaca-se o surgimento de programas como o Fome Zero, Luz para Todos,

---

<sup>10</sup> Futuro Condraf.

<sup>11</sup> Regulamento Técnico no 2092/1991 da Comunidade Econômica Europeia – na época, o maior mercado importador de produtos orgânicos.

<sup>12</sup> Depois alterada para a Instrução Normativa Nº 16 de 11/06/2004.

Um Milhão de Cisternas (PIMC), o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), Política Nacional de Assistência Técnica Rural, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o revigoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Monteiro & Londres, 2017; Moura, 2017). Os dois últimos possibilitaram que cooperativas e associações comercializassem seus produtos juntas ao estado em condições mais favoráveis. O PNAE foi alterado por meio da Lei 11.947/2009, determinando que, no mínimo, 30% dos recursos federais para a compra de alimentos para o programa fossem destinados à aquisição de alimentos diretamente dos agricultores familiares ou suas organizações (Monteiro & Londres, 2017).

Também neste período, destaca-se a reestruturação de espaços de diálogos entre o governo nacional e a sociedade civil, como o CONSEA e o CONDRAF e a criação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), envolvendo vinte ministérios (Monteiro & Londres, 2017; Moura, 2017). De acordo com Caporal e Petersen (2011), no governo Lula foi permitido mais espaço para que os atores discutissem e apresentassem as ideias sobre modelos de desenvolvimento alternativos para o campo.

Com expectativas pelo crescente mercado de orgânicos no Mundo, a regulamentação da produção orgânica no Brasil passou por um longo processo de discussão com a sociedade, ao tentar conciliar interesses das empresas certificadoras e dos grandes produtores, de um lado, e das organizações de agricultores familiares, de outro (Sambuichi, Moura, et al., 2017). Em 2003 foi instituída a Lei 10.831 que dispõe sobre a agricultura orgânica, como aquela que adota técnicas de produção que tem por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energia não-renovável, a contraposição ao uso de materiais sintéticos e a eliminação do uso de organismos geneticamente modificados e radiações ionizantes, por meio da otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos e do respeito à integridade cultural das comunidades rurais (Brasil, 2003). Esta lei foi regulamentada por meio do Decreto no 6.323, de 27 de dezembro de 2007, formulado com a participação da sociedade civil, criando o selo único oficial do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica (SISOrg) e o Sistema Participativo de Garantia (SPG), reconhecendo os sistemas participativos de garantia da qualidade orgânica (Moura, 2017).

O MAPA criou em 2004 o Programa de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica (Pró-orgânico), por meio da Portaria no 158/2004. Nele estabelecia ações de desenvolvimento e capacitação organizacional e tecnológica do mercado orgânico, de aprimoramento e



adequação de marcos regulatórios, bem como de promoção e fomento à produção e à comercialização dos produtos (Moura, 2017). Nos assuntos relativos à sua execução, a portaria instituiu como órgãos de assessoramento a Comissão Nacional da Produção Orgânica (CNPOrg) e pelas Comissões da Produção Orgânica nas Unidades da Federação (CPOrg-UF). Este programa ainda instituiu como fórum consultivo a Câmara Setorial da Agricultura Orgânica (CTAO), oficialmente instituída pela Portaria nº 36/06, representativa de entidades do setor público e privado indicados pelo MAPA<sup>13</sup>. Também em 2004, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) estabelecia em seu objetivo geral adotar os princípios da Agroecologia como eixo orientador das ações, por primeira vez em uma política pública nacional (Caporal & Petersen, 2011).

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), criada em 2010, tem como uma das diretrizes a “promoção do abastecimento e da estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos” (Brasil, 2010). Neste sentido, as conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional e as de desenvolvimento rural sustentável e solidário passaram a pautar a agroecologia (Moura, 2017). Apesar de pontuais e de alcance limitado, estes espaços de participação social representaram um avanço, foi assim que a agroecológica passou a ser considerada e incorporada na elaboração de algumas políticas públicas (Luzzi, 2007).

A Figura 15 abaixo consolida marcos institucionais de políticas relacionadas ao tema de agroecologia e produção orgânica.

---

<sup>13</sup> <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/camaras-tematicas-1/agricultura-organica>

Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989	• Lei que regulamenta os agrotóxicos
Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (1990)	• Promoveu iniciativas como os sistemas agroflorestais (SAFs), o manejo conservacionista das florestas e a comercialização dos produtos do extrativismo nos biomas amazônico e da mata atlântica
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (1993)	• Experiências de participação social e espaço para inclusão da pauta agrícola alternativa
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (1999)	• Experiências de participação social e espaço para inclusão da pauta agrícola alternativa
Instrução Normativa nº 7/1999 do Mapa (1999)	• Experiências de participação social e espaço para inclusão da pauta agrícola alternativa
Emater/RS (1999-2002)	• Normas para produção, processamento, distribuição, identificação e certificação de produtos orgânicos
Lei no 10.831, de 23 de dezembro de 2003	• Dispõe sobre a agricultura orgânica
Políticas governo Lula (2003-2010)	• Fome Zero, Luz para Todos, PIMC, PRONAT, PNATER, PAA e o revigoreamento PNAE
Programa de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica (2004)	• Ações de desenvolvimento e capacitação organizacional e tecnológica do mercado orgânico
Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (2004)	• Agroecologia como eixo orientador das ações
Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2010)	• Promoção do abastecimento e da estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis

**Figura 15.** Marcos Institucionais de Políticas Públicas em Agroecologia e Orgânicos  
Fonte: Elaborado pelo autor

Após a instituição da CF 1988, diversas foram as construções políticas que visavam dar maiores espaços de participação política aos agricultores familiares e o reconhecimento da agroecologia como alternativa agrícola a ser considerada no desenvolvimento de políticas agrícolas. Apesar de consideráveis conquistas, os avanços alcançados pelo movimento agroecológico e da produção orgânica jamais representou um risco ao pacto político-econômico que privilegia a produção de *commodities* destinadas à exportação. Ainda assim, a pauta contra-hegemônica na política agrícola conseguiu ampliar seu espaço de participação social, conforme será apresentado na seção seguinte sobre o período do governo Dilma Rousseff.

#### 4.1.3.2 Governo Dilma Rousseff

A demanda por um modelo agrícola baseado na agroecologia e produção orgânica já eram conhecidas e discutidas, mas a atenção governamental seguia marginal. Prevalcia no MAPA uma ideia de produto orgânico direcionada a um nicho de mercado que demandava alimentos de qualidade. Ainda que uma importante política de desenvolvimento rural tenha sido desenvolvida no período, ela pouco foi capaz de promover uma ampla intersectorialização de políticas e menos ainda propor propostas alternativas ao modelo de produção agrícola hegemônico.

Depreende-se da fala da **Entrevistada 2** que uma confluência de fatores contextuais possibilitou a institucionalização da PNAPO, eminentemente relacionado às condições do governo e ao associativismo desses atores que aproveitaram os espaços de participação disponíveis.

[E]m determinado momento, facilitada por um contexto aberto, do ponto de vista do governo, aberto ao diálogo, à interação e à participação. A gente tinha vários espaços de participação: os conselhos, os comitês de política. Ali é um espaço de voz, de participação e de articulação dos movimentos e de fortalecimento de uma incidência política. ‘Veja incidir daqui e daqui’, tecendo uma teia, essa convergência para uma política. Então os CONSEAs estaduais, o CONSEA Nacional, isso têm muita importância também para fortalecer as ideias desse eixo. Aquela ideia dos alimentos saudáveis. Então nos interessa aquela ideia dos alimentos saudáveis produção de alimento saudável (Entrevistada 2, 2019).

A legislação orgânica remontava o ano de 2003, a partir da lei 10.831, porém era uma legislação regulatória que determinava finalidade, normas de produção e fiscalização orgânica e não de fomento (Entrevistado 8, 2019). A Coordenação de Agroecologia do MAPA possuía um esboço de uma política nacional de agricultura orgânica, porém, a partir da Marcha das Margaridas, considerou-se fundamental esperar a construção dessa proposta para unificar as pautas (Entrevistado 5, 2019). Em resposta à reivindicação apresentada pelas mulheres do campo e da floresta na sua então 4ª Marcha, e por indicação da SG/PR, o MMA passou a liderar um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de estudos e pesquisas em vistas à criação de uma política que atendesse àquela reivindicação. Também participaram ativamente deste processo os seguintes Ministérios e Autarquias: MDA, MAPA, SG/PR, MDS, MEC, MCTIC, CONAB, INCRA, ANVISA e EMBRAPA (Trovatto et al., 2017).

Uma minuta da PNAPO com ações referentes à produção, consumo, conhecimento, pesquisa e inovação, uso e conservação dos recursos naturais, marco regulatório, além de ações específicas para as mulheres e a juventude foi submetida à apreciação e debate pela sociedade civil em cinco Seminários Regionais (Amazônia, Cerrado, Nordeste, Sudeste e Sul) e um Seminário Nacional, organizados pela ANA e pela ABA, com apoio do MMA. Estes seminários mobilizaram aproximadamente 300 representantes de 150 entidades de movimentos sociais, organizações da sociedade civil, redes regionais e/ou estaduais, profissionais vinculados à universidades e órgãos governamentais de pesquisa e extensão, destacando também o papel dos movimentos sociais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF) e a Via Campesina (Fernandes, 2017;

SG/PR, 2012; Trovatto et al., 2017). Essa proposta também foi analisada pelas 27 CPOrgs, pela CTAO e pela CNPOrg. Estas discussões participativas da sociedade civil para a construção da PNAPO resultaram em propostas analisadas e submetidas aos ministérios envolvidos.

Conforme o relato do **Entrevistado 5**, um documento construído pela sociedade civil, com uma proposta para a política, em resposta à minuta foi consolidada e confirmava seu entendimento de uma ampla política de desenvolvimento.

[N]esse documento a gente deixa logo de cara a ideia de que o que a gente tá vendo como a política de agroecologia não pode ser vista com uma política setorial. Ela não é uma política agrícola, não é uma política ambiental, não é uma política social, ela não é uma política cultural ou de educação, ela era tudo isso ao mesmo tempo (Entrevistado 5, 2019).

Em 18 de maio de 2012, ocorreu o encontro “Diálogo Governo e Sociedade Civil – Devolutiva da Política de Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica”. Nele o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), encarregado de constituir o desenho da PNAPO, apresentou uma proposta devolutiva que foi debatida por alguns dos atores que viriam a compor a CNAPO. A representação dos atores envolvidos na construção da PNAPO reflete sua amplitude, conforme a Figura 16 abaixo.



**Figura 16.** Atores Envolvidos na Construção da PNAPO

Fonte: Elaborado pelo autor

A instituição da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), por meio do Decreto no 7.794, em 20 de agosto de 2012, foi um marco histórico, resultado de um longo processo de luta de setores da sociedade que questionavam e resistiam ao modelo de modernização da agricultura convencional, apoiado pelas políticas públicas brasileiras desde a década de 1960 (Sambuichi, Spínola, et al., 2017). A PNAPO foi fruto do fortalecimento das redes locais, dos movimentos sociais do campo e da floresta e conjunto de políticas criadas, aprimoradas ou ampliadas nos governos Lula e Dilma (Monteiro & Londres, 2017).

Os objetivos estabelecidos na PNAPO em âmbito federal foram o seguinte.

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 (Decreto n. 7.794, 2012).

A política trazia como diretrizes a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional; do uso sustentável dos recursos naturais; da conservação dos ecossistemas naturais; de sistemas justos e sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos; da agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade<sup>14</sup>; da participação da juventude rural, e; da redução das desigualdades de gênero (Brasil, 2012a).

O lançamento da PNAPO coincidiu com o Encontro Nacional Unitário de Trabalhadores e Trabalhadoras, Povos do Campo, das Águas e das Florestas ocorrido entre os dias 20 e 22 de agosto de 2012. Este encontro teve como centralidade juntar a diversidade das organizações do campo na construção de um programa alternativo ao agronegócio para a agricultura brasileira, baseado na reforma agrária, no respeito ao meio ambiente, na produção de alimentos saudáveis, dos direitos territoriais, na soberania alimentar, na geração de renda no campo, entre outras. Era um encontro com forte simbologia por representar a segunda versão do I Congresso, de 1961, onde os povos do campo assumiriam um papel de sujeitos políticos. Na declaração do encontro, dentre outras afirmações, defendiam sobre a agroecologia o composto no trecho abaixo.

[A] agroecologia como base para a sustentabilidade e organização social e produtiva da agricultura familiar e camponesa, em oposição ao modelo do agronegócio. A agroecologia é um modo de produzir e se relacionar na agricultura, que preserva a

---

<sup>14</sup> Bens e serviços gerados a partir de recursos da biodiversidade destinados à formação de cadeias produtivas de interesse dos beneficiários da agricultura familiar que promovam a manutenção e valorização de suas práticas e saberes (Brasil, 2012a).

biodiversidade, os ecossistemas e o patrimônio genético, que produz alimentos saudáveis, livre de transgênicos e agrotóxicos, que valoriza saberes e culturas dos povos do campo, das águas e das florestas e defende a vida (Declaração do Encontro Nacional Unitário de Trabalhadores e Trabalhadoras, Povos do Campo das Águas e das Florestas, 2012).

Assinava esta declaração importantes organizações que integrariam a CNAPO na sua futura institucionalização, entre eles: ANA, CONTAG, FETRAF, MIQCB, MMC, MMTR-NE, MPA, MST e UNICAFES. No entanto, neste encontro houve uma moção criticando o não atendimento das seguintes demandas: a função social da terra e a promoção do acesso à água como diretrizes da política; a instituição de uma Comissão ao invés de um Conselho; e a previsão de paridade entre sociedade civil e governo, quando os movimentos sociais desejavam uma instituição que considerasse ao menos 2/3 de representação social<sup>15</sup>. A **Entrevistada 9** relata a existência dessa moção crítica a partir da perspectiva do governo.

[F]oi todo um embate dentro da Casa Civil pra fazer o desenho da política, não tava ainda, assim... quem era secretário executivo adjunto [...] era cético, muito cético em relação a esta pauta. Mas mesmo assim a gente conseguiu engajar ele, convencer, embora ele tenha cortado duas diretrizes lá da política que gerou um... [...]. Era para ter 2/3 da sociedade civil, a CNAPO. Aí a Casa Civil não autorizou, virou um meio a meio. E uma outra mudança que eles fizeram foi cortar 2 diretrizes que eles acharam que tinha diretrizes demais e aí saiu. Quando foi publicado o Decreto, no dia seguinte teve encontro da CONTAG e saiu uma nota de repúdio à política. [...]. Eles escreveram uma nota crítica à política por causa desses cortes que tinham sido feitos no último momento pela Casa Civil. Depois claro, eles passaram a celebrar a política e tal. Mas no momento, como a gente tinha um texto e o texto não foi exatamente publicado, tiveram cortes, teve uma frustração muito grande e aí eles se posicionaram com uma carta (Entrevistada 9, 2019).

Para a participação da sociedade civil da CNAPO, havia um apoio de custeio desta logística que eram repartidos entre os ministérios e órgãos mais vinculados àquelas organizações representadas. No decorrer da execução do PLANAPO I e início do PLANAPO II a capacidade do governo em dar suporte à participação social transcorreu de forma prevista, conforme a **Entrevistada 3** abaixo.

O MDA era quem assumia a maior parte das passagens. A Casa Civil assumia outra parte e os órgãos assumia também a partir daquela comissão que dialogava diretamente com o seu o órgão. [...] E aí no segundo plano a gente conseguiu criar dentro do Plano e para dentro da comissão então uma subcomissão de terra e território. Nessa subcomissão de terra e território, era muito forte a participação dos indígenas e quilombolas pelo tema de terra e território. E aí a FUNAI assumiu a vinda dos

<sup>15</sup> <http://arquivo.correiodobrasil.com.br/politica-nacional-de-agroecologia-e-avaliada-como-timida/>

indígenas. [...] Comissão de Povos Indígenas do Nordeste, que era o jovem Jairã de Alagoas que sempre participou, mesmo que não sendo membro efetivo. E tinha outros povos indígenas, e começou a participar os povos quilombolas (Entrevistada 3, 2019).

Não obstante a difusão e o aprofundamento de várias instituições participativas em nível nacional, estas atravessavam um momento de retração. Seja por aspectos de ordem econômica ou instabilidade política, um relativo desinvestimento financeiro e simbólico era perceptível desde o início do segundo mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, em 2015. Esse momento instável se materializava na medida provisória nº 696 que, além de provocar a fusão de alguns ministérios, extinguiu cargos comissionados e diminuição de assessoria técnica disponível no âmbito do MDA, conforme a **Entrevistada 3**.

Já era uma tentativa de Dilma de responder o sistema financeiro. De fazer os vários cortes para dentro do governo. Tentando se adaptar para dar a resposta. E toda aquela história da própria nomeação do Levy (ministro da fazenda governo Dilma), tentando acalmar o sistema financeiro e faz vários cortes e dentre esses cortes vão aquelas políticas que são do ponto de vista da economia neoliberal menos importante. Então uma política de agroecologia é menos importante que uma política do agronegócio. Então isso também a gente nunca teve dúvida de que era assim. Então é isso, onde tem menos valor e prestígio para o projeto neoliberal, acaba sofrendo mais (Entrevistada 3, 2019).

Na 14ª Plenária, Wagner Caetano da Secretário Nacional de Articulação Social (SG/PR) (2016) expressa sua percepção do contexto político, com uma sequência de estratégias de Diferenciação em relação à oposição no Congresso, nos dias prévios à aprovação do processo do *impeachment* pelo Senado Federal.

Nesse turbilhão político, que nós estamos vivendo [...] a gente continua trabalhando. Mas, é claro, que isso interfere, interfere fortemente nos nossos processos. [...] a oposição consegue criar o clima da desestabilização para, enfim, justificar as suas ações. [...] Nós temos que vencer essa pauta negativa que está aí, essa **pauta que é contra a democracia, que é a favor do golpe**. [...] a gente tem uma situação de crise política, que está implementada no país, a partir de 2014, **com a derrota da direita, que não aceitou o resultado**, essa crise política tem dificultado sim, a implementação do nosso Programa. Com isso, **eles também têm contribuído para aprofundar uma dificuldade econômica**, porque se diz crise econômica, eu não acredito em crise econômica, eu acredito numa dificuldade econômica. Crise, **eles estão tentando criar**.

O **Entrevistado 5** relata como esse processo no tema agrícola foi construído e impactou a PNAPO.

[A]inda durante a vigência do governo Dilma, começou a haver um questionamento né, de um setor forte, acadêmico, mais conservador e também interna ao próprio governo, de questionar essa ideia da agricultura familiar. Não vou nem falar de agroecologia, [que] ... começou a ser bombardeado desde do dia que a política foi anunciada, né. [...] O que acontece, o *impeachment* ele colocou no poder exatamente esse grupo conservador, já ainda no governo Temer que não reconhece a agricultura familiar (Entrevistado 5, 2019).

A partir da pauta dos movimentos sociais, historicamente construída, mas pontualmente com a oportunidade política aberta pela Marcha das Margaridas, desencadeou na institucionalização da PNAPO em 2012. A CNAPO era então o colegiado para participação social, instituído em âmbito nacional, mais recente em atividade no Brasil, sendo o único criado durante a gestão da ex-presidente Dilma Rousseff. Desta forma representava a materialização de um projeto político que visava dar maior espaço aos atores sociais do campo. Foi uma experiência que, apesar de não necessariamente poder confrontar a hegemonia do agronegócio, representou um espaço de construção política que oportunizava àquele público expor suas demandas e necessidades. No entanto, uma relevante crise política no início do segundo governo Dilma Rousseff, fortalecida por um momento macroeconômico desfavorável para o Brasil, prejudicou muitas das pautas progressistas em execução, incluindo aquelas direcionadas aos agricultores familiares. A partir da aprovação do *impeachment* durante o ano de 2016, levou ao poder o então vice-presidente Michel Temer, período contextualizado na seção seguinte.

#### **4.1.3.3 Governo Michel Temer**

Com a admissibilidade do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff no Senado, o então vice-presidente Michel Temer passa a exercer o cargo de Presidente da República<sup>16</sup>. Dentre seus primeiros atos, Michel Temer editou medida a provisória, nº 726, estabelecendo nova reconfiguração e desenho da administração pública federal, além das novas nomeações de titulares para estas pastas. Logo transformada em lei, esta MP extinguiu o MDA, criando a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), inicialmente vinculada ao MDS (Brasil, 2016b). Em poucos meses, e durante o restante daquele mandato presidencial, a SEAD se desvincularia do MDS e funcionaria vinculada à Casa Civil da Presidência da República (Brasil, 2016a). Nestas alterações

---

<sup>16</sup> Após abertura do processo de *impeachment* pelo Senado em 12 de maio de 2016, e consequente afastamento da então titular Dilma Rousseff.



institucionais, o INCRA passaria a ser vinculado aos órgãos da administração federal direta que absorviam as atribuições da SEAD, no caso MDSA, Casa Civil e, somente a partir de 2019, ao MAPA<sup>17</sup>.

Diante de um processo de *impeachment* muito polarizado, tamanha ruptura institucional significou um desmonte da estrutura estabelecida e mudança na rota das políticas de desenvolvimento agrário e rural. Em especial, mudanças que impactaram na perda das equipes técnicas responsáveis por diversas políticas em curso desde a criação do MDA. Destacam-se aquelas que mais impactaram a PNAPO. A desestruturação do PAA ficou marcada pela grande diminuição de recurso daqueles destinados à CONAB em comparação aos R\$ 266 milhões destinados em 2015. O novo governo cancelou os R\$ 170 milhões, liberados pelo antigo governo até maio de 2016, destinados a atender a mais de 50 mil agricultores familiares, “certamente agravou a execução da modalidade do programa ‘Doação Simultânea’, devendo também ter afetado negativamente [...] muitos de seus beneficiários” (Mattei, 2018, p. 299). Mattei (2018) destaca ainda a extinção do Departamento de Renda e Agregação de Valor, da antiga Secretaria de Agricultura Familiar (SAF); Cancelamento de Chamada Pública de ATER do Plano Safra da Agricultura Familiar para 2016-2017 para contratar entidades para apoiar aproximadamente 1.000 associações e cooperativas da agricultura familiar e da reforma agrária; Exoneração do presidente da ANATER, criada por lei, apesar de previsão de um mandato de quatro anos; Exoneração de mais de 70 diretores, assessores e delegados do MDA nos estados.

O **Entrevistado 5** destaca sobre o funcionamento da CNAPO nesse período que “embora ela continuasse formalmente, a gente tinha as reuniões e tudo, mas assim os orçamentos das iniciativas estavam totalmente minguados. Não tinha mais recursos para a assistência técnica, para os núcleos de agroecologia, nada”. O mesmo ainda destaca que, apesar de a relação com o governo Dilma não ser fácil, ao menos havia um espaço para diálogo.

[N]ão é que no governo da Dilma fosse um bloco totalmente defensor da agroecologia, jamais. Pelo contrário, pesava muito a favor do próprio agronegócio, né, sempre foi. Mas nós tínhamos um espaço de diálogo, né, e de reconhecimento onde a gente podia, pouca a pouca se reafirmando, construindo, acumulando força, né, para construir uma perspectiva mais ampla. Com a ruptura institucional, com o *impeachment*, esse pequeno espaço a gente perdeu. Eu vejo dessa forma (Entrevistado 5, 2019).

---

<sup>17</sup> Conforme o Decreto nº 9.660, de 1º de janeiro de 2019.

Além da drástica redução de recursos das políticas, foi perceptível no decorrer do governo Temer a redução de recursos para subsidiar a participação da sociedade civil nas Plenárias e subcomissões temáticas da CNAPO, conforme a **Entrevistada 3**.

Os primeiros cortes foram os ministérios começarem a ter cortes de passagem e a não assumir (custo de viagem de) toda a sociedade civil que vinham para as comissões. [...]. Aí um dos primeiros cortes foi cortou os recursos de passagens dos ministérios, a Funai foi logo enfraquecida, já era pouco e essa comissão ficou capengando, já era 16 pra 17, já começou os cortes em 2016. E aí começou a ter um esvaziamento das submissões. [...] E aí limitou o número de participantes da sociedade civil, que agora eu não lembro, eu sei que chegou a época que era 30, depois 15 (Entrevistada 3, 2019).

A partir do relato da **Entrevistada 3** também é possível deduzir a falta de prioridade para com a CNAPO quando afirmavam que “muitos órgãos não tinham mais nem servidores, mandavam aqueles servidores as vezes não tinham tanta força, né, para dentro do seu ministério” (Entrevistada 3, 2019). O **Entrevistado 6** descreve bem esta falta de prioridade por parte do Governo Temer.

Por exemplo, em relação um tema que mobilizou muito, de 2016 para cá, foi a Política de ATER. Porque começou a haver atrasos em muitos meios de pagamento do governo para as entidades. E a gente sempre procurava convidar para as reuniões da CNAPO o secretário da agricultura familiar e ele não ia (Everton Augusto Paiva Ferreira, e posteriormente Humberto Thomé Pereira). Ele sempre enviava um subordinado, né, uma pessoa abaixo na hierarquia que não tinha poder de decisão. Então isso é um exemplo de que o governo na verdade demonstrou, Governo Temer, um grande descaso com a política e com a CNAPO. Não chegou ao ponto de extingui-la, isso quem fez foi o governo Bolsonaro, mas foi um descaso muito grande, o período que a gente viveu foi de um descaso muito grande com a política (Entrevistado 6, 2019).

Paulo Rogério (APATO, 2017) insistia na cobrança por representantes do governo com maior poder de decisão na 17ª Plenária da CNAPO.

Que não seja, muitas vezes, um técnico que gosta muito da temática, mas ele teria que de fato garantir que ele está falando em nome do ministério, que tem um mandato para se colocar, e não esteja se colocando com as suas opiniões ou o que o seu departamento está atuando particularmente, então é garantir que de fato os representantes falem em nome dos órgãos.

Não obstante as dificuldades já percebidas no final do Governo Dilma, foi no Governo Temer que foram percebidas as piores dificuldades durante o funcionamento da CNAPO. As dificuldades percebidas pelos participantes da CNAPO foram principalmente em

decorrência da extinção do MDA, a desestruturação de equipes consolidadas que prejudicaram o andamento das políticas e planejamentos, e dos maiores cortes orçamentários nas políticas. Toda a desestruturação institucional decorrente foi preponderante para que as políticas não seguissem mais os objetivos a que se direcionavam, dificultavam a articulação política com os órgãos governamentais e, somadas as dificuldades de custeio que limitaram da participação, foram preponderantes para uma estagnação no alcance das efetividades da CNAPO no período. Não obstante as dificuldades percebidas, foi no Governo Bolsonaro que os maiores retrocessos em relação à participação social foram concretizados, conforme apresentado na última seção desta determinante analisada.

#### **4.1.3.4 Governo Jair Bolsonaro**

Com a posse do atual presidente Jair Bolsonaro, em 2019, o primeiro ato de gestão, no primeiro dia de sua posse foi a promulgação da Medida Provisória nº 870 que, na prática, inviabilizou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, uma importante perda simbólica dada a importância desta instituição, cuja criação remonta o ano de 1993. O atual presidente foi um crítico da participação social quando da promulgação da Política Nacional de Participação Social (PNPS), pelo Decreto 8.243/14, alegando que o texto presidencial invadia prerrogativas do Congresso Nacional. O Plenário da Câmara chegou a aprovar um projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo (PDC 1491/2014) sustando a aplicação do Decreto nº 8.243, porém este foi arquivado pelo Senado. O Decreto da PNPS viria a ser revogado apenas pelo Presidente Bolsonaro, por meio do Decreto nº 9.759, de 2019.

Apesar da manutenção do Decreto instituidor da PNAPO, em 07 de maio de 2019, dentre outros espaços de participação, o Decreto 9.784 determinou a extinção, do art. 6º ao art. 11 da política, especificamente os relacionados aos seus órgãos de gestão. Este ato de gestão desinstitucionalizou a participação social na política de agroecologia no Brasil. Apesar de poucas mudanças ou relevantes anúncios, a política para produtos orgânicos seguia ainda na pauta do MAPA, ainda que de forma marginalizada. A Figura 17 abaixo consolida as principais características contextuais que influenciaram as efetividades da CNAPO.

<b>Categoria</b>	<b>Determinantes</b>	<b>Impactos nas efetividades</b>
<b>Agricultura convencional</b>	Processo secular de exclusão social e concentração produtiva agrícola pautado na monocultura	Forte consolidação de poder político e econômico dos grandes produtores
	Em decorrência da capitalização e tecnificação com foco na produção, a Revolução Verde consolida uma racionalidade utilitária e uma agricultura 'desecologizada e desculturalizada'	Uma série de externalidades ambientais, sociais e econômicas prejudica o desenvolvimento de um modelo agrícola alternativo, a saúde dos consumidores e a desigualdade social
<b>Produção orgânica</b>	A produção sem agrotóxico vem constatando uma ampliação de sua produção em níveis mundiais	Políticas com foco essencial na produção sem agrotóxicos pode reproduzir as práticas de uma agricultura 'desecologizada e desculturalizada' e consequentes externalidades
<b>Agroecologia</b>	É praticada por relações associativas dos produtores e prioriza princípios da soberania alimentar, da autodeterminação de produção e consumo, e do reconhecimento do papel da mulher na agricultura familiar	Fortalece laços associativos entre os produtores familiares e visa soluções para a desigualdade social e uma crise ambiental percebida
<b>Associativismo</b>	Por décadas foram se desenvolvendo elos de apoio mútuo, inclusão de setores científicos e a maior participação política a partir da reabertura democrática em 1988	Estas aproximações consolidaram mobilizações por maiores direitos aos pequenos agricultores e uma diversa gama de recursos que contribuem para a sua pauta apesar de ainda distante do poder econômico exercido pelo agronegócio
	Eventos e organizações em nível regional e nacional são estruturadas com pautas que consolidam essas demandas de um desenvolvimento agrícola associado	Consolidou-se um espaço de reunião e deliberação conjunta dessas demandas em nível nacional, inclusive GTs da ANA contribuíram para muitas políticas públicas federais relacionadas
	Os movimentos reconhecem o papel das mulheres na preservação e desenvolvimento da agroecologia, além de seu papel na mobilização por respostas de políticas públicas	Apesar de disputa que remonta a própria CF 1988, a aproximação das mulheres na pauta da agroecologia fortalece sobremaneira esta agenda, materializada na resposta dada à Marcha das Margaridas
<b>Tipo, projeto e capacidade da política de acordo com o governo</b>	A partir da CF 1988, houve um reconhecimento e dedicação política pelas demandas dos agricultores familiares e abertura de espaços de participação social, como o CONSEA e o CONDRAF	Essas oportunidades proporcionaram políticas inclusivas como ampliação do PRONAF, compra direta da agricultura familiar para PAA e PNAE, assistência técnica e o Pró-orgânico com o CNPORG
	Um pacto político-econômico que privilegia a produção de commodities destinadas à exportação nunca foi ameaçado pelos governos brasileiros.	Essa priorização nunca chegou a ser ameaçada dificultando a conquista de algumas das pautas destes movimentos
	A construção da PNAPO foi consolidada com participação dos atores interessados e que a comporiam	No entanto, algumas demandas consideradas essenciais não atendidas nesse primeiro momento denotam já denotam pouca vontade do governo em atender determinadas demandas
	Uma categoria analítica que emergiu no campo foi o ativismo dos servidores públicos, o qual era perceptível durante o Governo Dilma	Seu apoio se mostrou essencial para a boa condução das relações entre o Estado e a sociedade, seja para a interiorização das demandas públicas como para a devolução e indicações de trajetórias institucionais das demandas

	Durante o governo Dilma havia disponibilidade de recursos e apoio para a participação até o início de seu segundo mandato	Os GT's transcorriam sem maiores dificuldades no suporte a suas atividades e as demandas ainda que não eram conclusivas, havia um debate profícuo e direto nas relações
		No final do governo Dilma, dificuldades econômicas na execução das políticas e apoio para as reuniões começaram a ser percebidas
	Atos de gestão no governo Temer significou um desmonte da estrutura institucional e mudança na rota das políticas de desenvolvimento agrário e rural	Descontinuação de políticas e impacto na articulação com o Estado com a substituição de agentes públicos que não valorizavam a política agroecológica
	O governo Bolsonaro representou uma derrocada para as políticas de participação social e uma total exclusão da pauta agroecológica na política agrícola	No início do governo um ato de gestão paralisou ou destituiu todos os espaços de participação social no governo federal, nada evoluiu sobre a política agroecológica apesar de que alguns poucos anúncios sobre a produção orgânica persistia no MAPA

**Figura 17.** Consolidação das determinantes contextuais da CNAPO

Fonte: Elaborado pelo autor

Somado aos fatores exógenos da CNAPO, o desenho institucional que estabeleceria suas diretrizes de funcionamento, também será fundamental para o alcance de seus objetivos. Na seção seguinte serão apresentados os fatores endógenos que influenciaram o alcance das formas aqui consideradas de efetividade da CNAPO.

## 4.2 Desenho Institucional

Nesta seção será apresentada a institucionalização da CNAPO e discutida a promoção da participação social a partir de sua acessibilidade, tipo de interação e grau de poder decisório dos atores sociais.

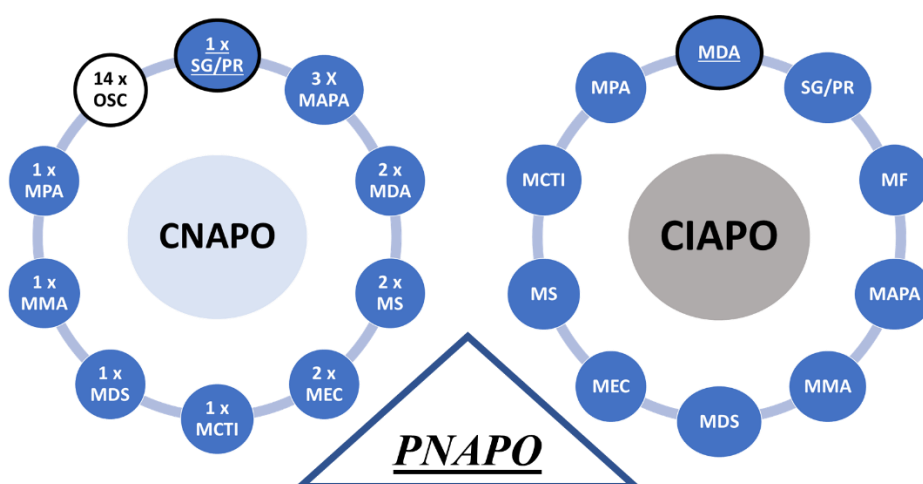
### 4.2.1 Seleção de participantes

Com a institucionalização da PNAPPO nasceram duas instâncias de gestão: a CIAPO e a CNAPO. Competia à CIAPO elaborar proposta do PLANAPO, articular os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e interagir e pactuar com instâncias, órgãos e entidades nos níveis estaduais e municipais. Por sua vez, à CNAPO caberia promover a participação da sociedade, constituir subcomissões temáticas para auxiliar a tomada de decisão e acompanhar e monitorar os programas e ações integrantes do PLANAPO, e propor alterações para aprimorar a realização dos seus objetivos.

Conforme o estabelecido no Decreto 7.794/2012, a composição da CIAPO se daria por representantes titulares e suplentes indicados por cada um dos 10 ministérios integrantes: MDA; SG/PR; MF; MAPA; MMA; MDS; MEC; MS; MCTI; MPA. Já a CNAPO seria composta paritariamente, em mandatos bianuais, por 14 representantes de entidades da sociedade civil e 14 representantes de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal indicados. O referido Decreto ainda previa que cada membro indicado da CNAPO também teria um suplente.

A predominância de alguns ministérios na composição da CNAPO visava a inclusão de outros órgãos importantes para a política e vinculados a estes. De três representantes do MAPA, um deveria ser indicado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e um da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). De duas representações do MDA, caberia um do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Um dos representantes do MS deveria ser indicado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Ainda ao MEC, caberia uma representação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Por fim, a CNAPO seria completa por MCTI, MDS, MMA, e MPA. O ato instituidor da PNAPO definia que os representantes do governo federal na CNAPO seriam indicados pelos órgãos federais, e designados em ato do Ministro de Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Abaixo segue a Figura 18 que consolida as entidades representadas nestas duas instâncias da PNAPO.



**Figura 18.** Composição das instâncias de gestão da PNAPO

Fonte: Elaborado pelo autor

Apesar da paridade estabelecida no Decreto, durante a maior parte do funcionamento da CNAPO prevalecia a institucionalização informal de uma composição majoritária da sociedade civil, conforme desejo dos movimentos sociais já ressaltado na seção sobre o contexto da CNAPO. Um acordo entre governo e sociedade civil previa que os titulares e os suplentes da sociedade civil seriam de organizações distintas e todos participariam das reuniões com o custeio de passagens e hospedagens necessárias. A **Entrevistada 2** descreve como se deu este combinado entre sociedade e estado.

[A] ideia nossa para criar política era criar um conselho com 2/3 da sociedade civil. A gente queria muito, mas a gente não conseguiu, a gente conseguiu uma comissão paritária. Mas mesmo na comissão paritária a gente conseguiu uma coisa incrível que foi ampliar essa paridade. Então, invés da CONTAG ter eu efetiva e outro companheiro da CONTAG suplente meu, o suplente meu era outra organização. Então você vai ver que tem os efetivos e tem o suplente. Então uma primeira questão que nós discutimos e conseguimos ganhar foi isso. Com isso a gente ampliou o campo de participação. E outra coisa, ganhamos mais uma coisa, o suplente não entrava só na ausência do efetivo, participava de todas as reuniões, entende. Mas claro que a gente teve um apoio muito forte para que isso acontecesse da Secretaria Geral da Presidência. Porque era a Secretaria Geral da Presidência que coordenava a CNAPO (Entrevistada 2, 2019).

Enquanto o apoio para custeio logístico por parte do governo foi mantido, até o início do Governo Temer, a CNAPO de fato desfrutava de uma participação social ampliada permitindo inclusive uma maior pluralidade de atores.

Apesar de uma política interministerial com uma diversidade de ministérios envolvidos, caberia ao MDA, MAPA e SG/PR dispor em ato conjunto sobre o funcionamento da CNAPO e estabelecer os critérios para definição dos representantes das entidades da sociedade civil e sobre a forma de sua designação (Brasil, 2012a). Dentre estes órgãos, caberia ainda à SG/PR exercer a função de secretaria-executiva da CNAPO e providenciar suporte técnico e administrativo ao seu funcionamento, da mesma forma que ao MDA lhe caberia estas mesmas funções perante à CIAPO (Brasil, 2012a).

O ato de gestão que detalhou os critérios de seleção dos participantes da CNAPO foi estabelecido por meio da Portaria Interministerial nº 328, de 29 de outubro de 2012. Neste ato definia-se que a indicação dos representantes da sociedade civil deveria zelar por uma composição diversificada que garantisse a participação dos segmentos sociais que contribuíssem para o desenvolvimento da agroecologia e produção orgânica e preferencialmente tivessem participado da elaboração da PNAPO (Brasil, 2012b). De forma mais específica, o ato estabelecia que esta indicação seria feita coletivamente pelas entidades, movimentos

sociais e respectivas redes de articulação, em conjunto com a STPOrg e com a CTAO (Brasil, 2012b).

Esta mesma Portaria especificaria ainda critérios gerais a serem considerados na indicação da entidade ou movimento representados na CNAPO. Desta forma, além de considerar a equidade nas relações de gênero e geração, as indicações deveriam atender os seguintes critérios (Brasil, 2012b):

- 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.

Segundo a **Entrevistada 9**, havia uma disputa intragovernamental para a definição de quem seriam aquelas organizações representadas naquele espaço.

Foi uma briga de faca também, porque juntou todo mundo do governo, né, [...], e aí começou a discussão sobre como ia ser a composição. Aí cada uma botou a lista que achava que tinha que estar, das organizações que tinham que estar. E aí a briga do MAPA para aumentar a representação da produção dos orgânicos e a briga do MDA para aumentar o número da representação do pessoal dos movimentos do campo e aí eu lembro que inseriu em algum momento as instituições que não era nem sociedade civil, não sei se era Sesi (se referia ao SEBRAE, porém pouco participou). [...]. E teve uma participação do pessoal da ANA que também foi consultada sobre o equilíbrio da composição, mas foi basicamente uma discussão sobre esses atores que estavam desde o início sobre qual seria a primeira composição da comissão que depois poderia manter os seus processos coletivos. [...]. Como tinha tido o pacto que iam ser 2/3 da sociedade civil e 1/3 do governo, e a Casa Civil botou só 50% a mediação que a gente fez na Secretaria Geral foi falar assim ‘pagaremos passagens para titulares e suplentes’ dessa forma vocês vão estar sempre em 2/3 (Entrevistada 9, 2019).

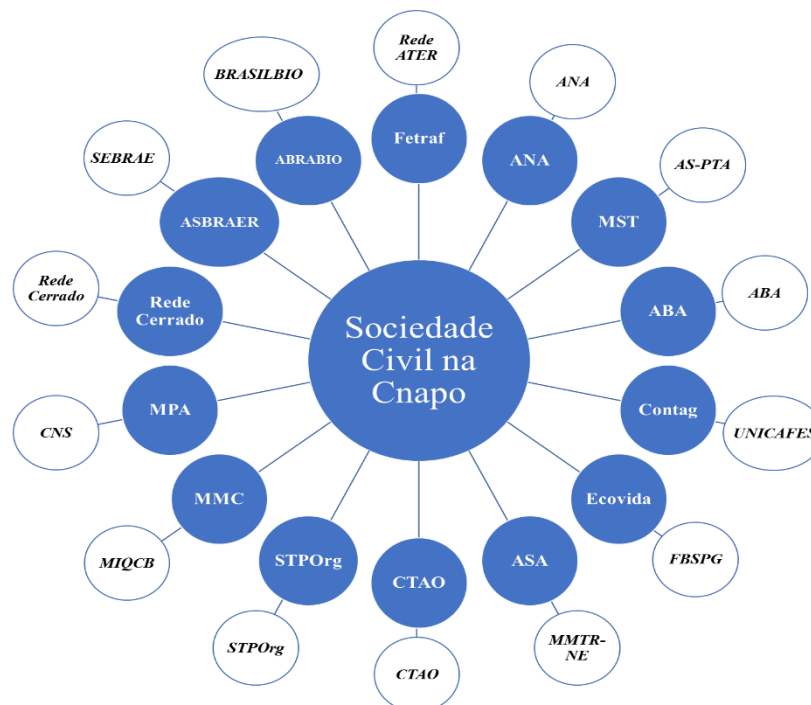
Quando analisados os quatro atos de gestão que indicaram membros da sociedade civil que compuseram a CNAPO, percebe-se que em nenhum deles indicou alteração na composição das entidades membros titulares e suplentes (Brasil, 2012c, 2014b, 2015b, 2017). Destas organizações indicadas, poucos representantes foram alterados. Dentre os representantes da sociedade civil, os entrevistados 2, 4 e 7 não prosseguiram por decisão pessoal, e o entrevistado 8 exercia uma representação como presidente da CTAO cujo o mandato havia se encerrado. Percebe-se por uma das falas do Secretário Executivo da



CNAPO, Rogério Neuwald, que a manutenção das entidades e representantes dependeria de uma decisão que caberia à sociedade civil representada.

A portaria que designa os membros da sociedade civil expira no dia 20 de novembro. Todos podem ser reconduzidos, pelo formato que foi feito anteriormente, ou pode haver alterações, é uma decisão da sociedade civil. Temos como pressuposto que a sociedade civil tem que definir isso, o Governo não irá interferir. Essa é uma decisão que está a cargo da sociedade civil, se vão renovar todos os mandatos e representantes ou não (R. N. (SGPR), 2016b),

Abaixo segue a Figura 19 com as instituições titulares e suplentes que representavam a sociedade civil na CNAPO:



**Figura 19.** Representantes Titulares e Suplentes da Sociedade Civil Membros da CNAPO  
Fonte: Elaborado pelo autor

Além de sua composição institucional, estava prevista a participação nas reuniões da CNAPO de especialistas e representantes de órgãos e entidades públicas ou privadas que exercessem atividades relacionadas à agroecologia e produção orgânica, desde que a convite de sua secretaria-executiva (Brasil, 2012a). Estes mesmos critérios eram válidos para as subcomissões temáticas, porém sem a exigência de oficialização de convite pela secretaria-executiva (Brasil, 2012b).

Não havia normatização sobre a participação de convidados permanentes na CNAPO. Uma das poucas referências ao processo de aprovação de convite permanente é feita

em referência à deliberação em plenária para convite à Fundação Banco do Brasil (FBB) e do BNDES, pelo secretário executivo da CNAPO na 14ª plenária quando afirma que “na última Plenária nós deliberamos que a Fundação iria ser convidada e o BNDES, para participar como convidados permanentes, que é uma atribuição que tem dentro das Normas” (R. N. (SGPR), 2016a). Não obstante a afirmação, não foi possível verificar esse momento no vídeo da 13ª Plenária. Pode-se supor que aquelas duas participações eram garantidas para a boa condução do Programa Ecoforte, desenvolvido no âmbito da PNAPO. Também na 18ª Plenária, é citada esta aprovação mediante aprovação da Plenária ao cogitarem a inclusão da ANATER como convidada permanente.

Se a ANATER viesse fazer uma participação permanente na nossa Plenária, enfim, nas nossas subcomissões, etc. E é uma questão que, assim como foi com o BNDES e com a Fundação Banco do Brasil, isso tem que ser aprovado, no caso, pela Plenária, para nós fazermos um convite, digamos, oficial a ANATER (R. N. (SGPR), 2017b)

Quando indagados sobre outros públicos e atores que poderiam ter uma representação mais efetiva na CNAPO, os membros da CNAPO entrevistados acabavam indicando alguns perfis específicos como representantes do mercado e povos tradicionais, conforme o **Entrevistado 7** abaixo.

[U]m setor do mercado orgânico não podia ficar longe, achou que não precisava a CNAPO. Então esse setor do orgânico, mercado quase milionário, [...] não se inseriu. Eu não sei exatamente o porquê. E aí ficou eu representando o setor de produção orgânica, mas não era o mercado milionário, né. [...]. E tem umas redes maiores que representam povos tradicionais, especialmente os indígenas, que só foram se inserir na segunda versão do PLANAPO. Outras representações da população indígena (Entrevistado 1, 2019). Eu defendi sempre a luta também de incorporar os micro e pequenos empresários na área da agricultura orgânica em todos os níveis de produção, seja de processamento, produção, comercialização e etc.. Acho que hoje tá limpo isso. Porque antigamente se falava que era só agricultura familiar, né. Hoje você pode ver hoje o escopo legislativo hoje, mais denso, e mais moderno, eles incluem as chamadas as indústrias de pequeno porte ((BRASILBIO), 2019).

O desenho institucional da CNAPO pode ser compreendido no tipo de partilha de poder constituída simultaneamente de atores estatais e atores da sociedade civil, na descrição de Avritzer (2008), ou ainda como governança democrática participativa por incorporar as vozes dos cidadãos na determinação da agenda pública, nas palavras de Fung (2004). A institucionalização da CNAPO prezava por participantes que obtivessem experiência, ampla representatividade geográfica e institucional e competência suficientes para fazer bons julgamentos e proposições sobre aqueles temas discutidos. A forma como os participantes

estão habilitados para compor da CNAPO é identificada por Fung (2006) como **atores profissionais**. Essa definição descreve aqueles representantes destacados por suas entidades para representarem seus interesses coletivos. O reconhecimento da especialização desses atores sociais é percebido de acordo com a **Entrevistada 9**, gestora pública que atuou no processo de institucionalização da PNAPO.

Então a gente entendia que eles eram atores especiais que representavam segmentos importantes da sociedade e que demandavam determinadas ações de estado, mas a gente também entendia que não era possível construir uma política sem ter esse papel ativo, essa construção conjunta com quem tava vivenciando e que tinha passado a vida acumulando nessa pauta. [...] até porque muitos de nós, que estávamos na construção desse processo, não éramos nem de perto especialistas, eu sou cientista política, tinha um reconhecimento que o conhecimento não estava na gente, que tava nesses atores. E aí sim, tinham vários engenheiros agrônomos envolvidos dos ministérios (Entrevistada 9, 2019).

Como apresentado na contextualização da CNAPO, identificou-se primeiramente duas profundas distinções quanto à produção agrícola convencional e alternativa. A CNAPO não visava conciliar estas duas vertentes, mas buscava proporcionar um espaço de representação àquela comunidade política historicamente preterida nas políticas agrárias brasileiras. Neste caso, a CNAPO abria espaço para ouvir as demandas de perspectiva da produção agrícola alternativa: a produção orgânica, com um viés regulatório, basicamente delimitando uma forma de produção agrícola que não utiliza insumos químicos, potencialmente prejudiciais à saúde ou meio ambiente, e mais focada na produção de alimento com qualidade; de outro lado a agroecologia que possuía um histórico sociopolítico mais profundo ao associar as relações sociais à produção agrícola, no intuito de subverter relações de poder consideradas injustas historicamente.

Diante dos critérios declarados para a sua composição, representatividade regional, mobilizações políticas e experiências na atuação e científica, pode-se depreender que a instituição da PNAPO pretendia que estas organizações exercessem uma representatividade discursiva, nos termos de Dryzek (2010). Neste sentido, percebe-se que não havia a intencionalidade de representar equitativamente a sociedade, mas especialistas nos temas que representassem aquelas características indicadas na Portaria Interministerial nº 328/2012.

#### 4.2.2 Formas de interação

Em 20 de outubro de 2014, a Portaria nº 29 da SG/PR estabeleceu a organização e o funcionamento da CNAPO. Esta portaria foi instituída apenas em nome da SG/PR, apesar de que o artigo 8, parágrafo 3º do Decreto da PNAPO definir que o funcionamento da CNAPO deveria ser disposto em ato conjunto de SG/PR, MDA e MAPA.

A CNAPO foi organizada prevendo as seguintes instancias para seu funcionamento: plenário; mesa coordenadora; secretaria-executiva; subcomissões temáticas; e grupos de trabalho, estes de caráter temporário (Brasil, 2014a). O plenário foi então definido como a instância máxima de deliberação com a responsabilidade direcionada ao desenvolvimento das seguintes atribuições: propor, discutir, votar e aprovar as matérias pertinentes à CNAPO; deliberar e editar resoluções; aprovar o calendário de reuniões ordinárias e seu regimento interno; criar, reformular, deliberar sobre propostas ou resultados e extinguir subcomissões temáticas ou grupos de trabalho; e estruturar e aprovar seu planejamento estratégico (Brasil, 2014a). Regimento e planejamento nunca chegaram a ser editados pelo Plenário da CNAPO. A dinâmica da Plenária da CNAPO ocorria com total liberdade de fala aos presentes, seguindo inscrição junto à mesa coordenadora ou conforme os momentos indicados para questionamentos de determinados assuntos que por ventura estivessem sendo apresentados. Essas falas eram permitidas a todos os presentes, sejam membros da CNAPO ou convidados externos participantes. Esta liberdade de manifestação fica evidente logo na 1ª Plenária quando o representante do MST destaca o papel crítico que cabe à sociedade civil naquele espaço.

O governo faz o discurso dele e nós temos por obrigação de dizer aquilo que nós não concordamos porque estamos lá na ponta, dizer 'isso não dá certo e nós temos que fazer diferente'. Senão os conselhos viram só uma coisa para o governo fazer propaganda que ouviu a Sociedade Civil e na hora de fazer, faz o que quer ((MST), 2012).

A mesa coordenadora era composta por dez membros, titulares ou suplentes, entre estes o secretário executivo da CNAPO, a quem cabia conduzir as reuniões, quatro membros representantes do governo e cinco membros representantes da sociedade civil, todos indicados por seus pares (Brasil, 2014a). Cabia à mesa coordenadora organizar as subcomissões temáticas e grupos de trabalho; solicitar posicionamento sobre temas de relevante interesse público às instâncias da CNAPO; encaminhar e acompanhar as propostas da CNAPO à

CIAPO; convocar reuniões plenárias e coordenar planejamento; e orientar renovação da CNAPO (Brasil, 2014a).

De acordo com a apresentação da proposta do grupo III, incumbido sobre o tema gestão, na 1ª Plenária da CNAPO, há um forte indício de que a inclusão da sociedade civil na coordenação da CNAPO foi uma demanda própria.

Achou também que seria muito importante é que tivesse alguém da sociedade dialogando com a Secretaria Geral da Presidência, e a gente escolheu, está indicando na verdade, o nome do Denis Monteiro, que está na Secretaria Executiva da ANA agora, para acompanhar junto com o Selvino (então secretário executivo), as questões mais específicas de encaminhamentos e de articulação, e de preparação da próxima reunião da CNAPO, independente da agenda que a gente vai estabelecer aqui, porque a gente percebeu, e foi uma discussão no grupo também, que o próprio processo de preparação da reunião da CNAPO precisa estar mais afinado para poder a gente ter uma contribuição e uma participação maior ((ASA), 2012).

A Portaria nº 29/2014 determinava ainda que a secretaria executiva da CNAPO seria composta pelo secretário executivo, secretário adjunto, e a coordenação executiva. Dentre as atribuições da secretaria executiva, cabia-lhe conduzir as atividades da mesa coordenadora; representar a comissão e estabelecer interlocução com órgãos do governo e com instituições públicas ou privadas; expedir atos decorrentes de deliberações; acompanhar, assessorar e participar do mapeamento do recolhimento de dados e análises estratégicas formuladas por entidades da sociedade civil e órgãos de governo; e encaminhar o processo de renovação da CNAPO de acordo com as deliberações da mesa coordenadora e do Plenário (Brasil, 2014a). De acordo com a portaria 29/2014, os recursos orçamentários e financeiros necessários à estruturação e funcionamento da secretaria executiva eram consignados no orçamento da SG/PR.

O secretário executivo seria o representante titular da SG/PR e lhe caberia zelar pelo cumprimento das deliberações; representar externamente a CNAPO ou designar representante; convocar, presidir e coordenar as reuniões da CNAPO; realizar todos os atos necessários para o cumprimento das deliberações; manter interlocução permanente com a CIAPO; convocar reuniões extraordinárias; e formalizar os convites de membros do governo e da sociedade civil para participar de atividades da CNAPO (Brasil, 2014a). O secretário adjunto da CNAPO seria o representante suplente da SG/PR e lhe caberia substituir o secretário executivo; representar, assessorar o secretário executivo; e coordenar e orientar o planejamento, a execução e avaliação das atividades da coordenação executiva (Brasil, 2014a). Na prática, a 22ª Plenária foi a única que o secretário executivo não pode participar e,

nesta ocasião, foi substituído pelo representante suplente do MDA, quem de fato exercia a representação daquele ministério no período. A coordenação executiva era composta pela estrutura organizacional suportada pela SG/PR, cabendo-lhe basicamente assessorar o secretário executivo e o secretário adjunto da CNAPO, no âmbito de suas atribuições (Brasil, 2014a).

As subcomissões temáticas (STs) eram instâncias de assessoria ao Plenário da CNAPO, de caráter permanente, que reuniam setores governamentais e da sociedade, para propor e subsidiar a tomada de decisão sobre temas específicos no âmbito da PNAPO, compostas por no mínimo três membros da CNAPO, titulares ou suplentes, destinadas aos seguintes temas: i) conhecimento; ii) insumos; iii) sementes; iv) sociobiodiversidade; v) produção, fomento, crédito e agroindustrialização; vi) mulheres; e vii) produção orgânica (Brasil, 2014a).

O secretário executivo explica aos novos participantes a peculiaridade da ST de Produção Orgânica (STPOrg) pelo fato de que ela era uma comissão já instituída no âmbito da regulamentação da lei sobre agricultura orgânica e foi renomeada como subcomissão da CNAPO pelo Decreto de sua instituição. Neste sentido, esta subcomissão possuía uma normatização própria para o seu funcionamento de acordo com o Decreto 6.323/07. Nesta ST, institucionalizada para representar os anseios do público específico da produção orgânica, previa inclusive que a STPOrg deveria garantir a presença de, no mínimo, um representante do setor privado de cada região geográfica, conforme a explicação dada pelo secretário executivo na 17ª Plenária.

A Subcomissão Temática da Produção Orgânica, eu não sei se todos têm conhecimento, já que tem muitas pessoas novas aqui, mas ela tem uma característica diferente, porque ela é uma ST que foi criada, mas já existia uma Comissão Nacional criada pelo decreto da produção orgânica e que foi transformado pelo decreto, que criou a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Essa comissão nacional foi transformada em uma das subcomissões temáticas de apoio à CNAPO, então é uma ST que detém uma característica que os membros são eleitos entre os representantes da CPOrg, nós temos vinte e sete CPOrgs, uma em unidade da federação, que também são grupos paritários do governo e da Sociedade Civil e regionalmente se elege os representantes da STPORG. Desta forma, ela é uma subcomissão que tem essa característica que tem um processo de seleção que parte das organizações das CPOrgs em cada estado e apenas para lembrar, já que estamos falando das CPOrg regional, mas do ponto de vista da STPORG para o regional, o Brasil possui sete regiões, pois o nordeste e o norte foram divididos em duas regionais para facilitar a articulação, tendo em vista que fica desproporcional com relação a outras regiões que possuem menos unidades da federação, então hoje nós temos sete regionais da STPORG (R. N. (SGPR), 2017a)

As reuniões das subcomissões temáticas ocorriam em até dois dias anteriores aos dias das plenárias ou no mesmo dia em períodos diferentes de forma que não coincidisse com estas. Nesses dias anteriores, muitas vezes no período noturno sempre havia uma ‘reunião da ANA’ que eram abertas a não integrantes da ANA, porém prevalecia a articulação em torno do tema da agroecologia, conforme relato da **Entrevistada 2**.

Antes da CNAPO reunir, era um acordo que a gente conseguiu, a gente reunia antes só a sociedade civil. Então a gente fazia uma reunião para levantar os pontos polêmicos, pra gente discutir e também para que a gente garantisse uma orientação uma linha para as subcomissões temáticas. Porque a reunião era aberta, depois ia para as reuniões temáticas e depois tinha o plenário, era assim mais ou menos que funcionava. Era a chamada reunião da ANA, a Articulação Nacional de Agroecologia. Mas aí não ia o movimento de orgânicos, entende. Era o movimento agroecológico (Entrevistada 2, 2019).

De acordo com a proposta apresentada e aprovada na 13ª Plenária, nos dias de encontros da STPOrg e ST mulheres, que ocorreriam no período da tarde, durante a manhã ocorreriam as reuniões da mesa coordenadora e os coordenadores das Subcomissões temáticas. O secretário executivo da CNAPO apresentava a proposta como inspiração de sucesso do CONSEA e que serviria para alinhar as pautas e facilitar o diálogo entre a mesa coordenadora e as subcomissões (R. N. (SGPR), 2015). A autonomia na condução das STs, sem interferência da mesa coordenadora e, coordenada pela sociedade civil, foi explicitada pelo secretário executivo quando este relembra os procedimentos de condução das STs, conforme a fala da 16ª Plenária.

[T]emos que deixar bem claro que as STs são autônomas, ou seja, não têm interferência da mesa coordenadora, dos órgãos que estão presentes, ou seja, elas têm total autonomia para gerir o seu trabalho. Isso é fundamental que a gente mantenha e cada vez mais fortaleça isso de uma forma mais clara, ampla e transparente. Uma outra situação que é posta é que as STs têm a coordenação da sociedade civil. É fundamental que se mantenha essa coordenação da sociedade civil, com, digamos assim, não temos um termo disciplinado regularmente, regimentalmente, para isso, mas uma coordenação, uma coordenação-adjunta, enfim, um apoio do governo, para que possa auxiliar, mas a coordenação e a pauta das STs são feitas sempre em cima das propostas da sociedade civil. A gente reforça a importância e a manutenção disso, e que cada vez mais, possa cada vez mais trabalhar nisso. A pauta é a própria ST que trabalha, elas são específicas, a gente tenta cada vez mais ter uma pauta comum, mas cada ST tem a sua autonomia para trabalhar os temas de seu interesse e de sua realidade. Outra questão é que não existe um padrão para os relatos das STs, mas o que gente procura trazer é que ao final de cada ST haja um relato documental, que possa efetivamente chegar até à mesa coordenadora e à secretaria executiva, para que fique registrado. Em plenária, geralmente é feita uma fala, no aspecto verbal, mas também que tenha um documento que nos embasa, que nos fique o registro para encaminhamentos e até para registro histórico da Comissão, que a gente espera que tenha vida longa. E a relação

plenária, ST e mesa coordenadora, cada vez a gente tem que tentar que seja mais harmônica e mais positiva (R. N. (SGPR), 2016c).

Na 14ª Plenária, após uma proposta do GT Terra e Território, houve a instauração da ST Terra e Território, uma antiga demanda da sociedade civil. Nesse momento, debateu-se os objetivos, ementa, finalidade, temas para o ano e sua composição entre membros do governo e da sociedade civil. Já os Grupos de Trabalho (GT) eram organismos temporários instituídos pelo Plenário para assessoramento temporário à CNAPO ou às STs e lhes cabia fornecer subsídios de ordem política, técnica, administrativa, econômico-financeira e jurídica. Segundo os registros das Plenárias, três GTs realizaram ações mais efetivas: GT Monitoramento, que buscou idealizar formas de acompanhamento e controle da execução dos planos, o GT Agrotóxico incumbido de estruturar o PRONERA, e o GT Terra e Território que era relacionada às demandas dos povos e comunidades tradicionais além das questões fundiárias e acabou se tornando uma ST a partir da 14ª Plenária.

Não obstante a busca pela liberdade de fala e autonomia da Plenária da CNAPO, esta não prescindia de uma análise aprofundada e argumentada de suas pautas em questão, de forma a evitar a deliberação de temas sem a devida reflexão dos atores envolvidos, conforme a explicação do então secretário executivo na 6ª Plenária da CNAPO.

Outra questão, só pra lembrar, que aí vale eventualmente pra essa questão em específico, mas poderá valer também para outras questões nós definimos na reunião anterior que questões que não tem ainda o amadurecimento e tudo mais, ou que não tenha passado por debate em plenária elas não poderão chegar imediatamente à Plenária. Então elas terão que passar por um, terá um prazo inclusive fixado de vinte dias antes, alguma coisa do tipo, não lembro exatamente a redação lá, antes da próxima reunião da plenária pra poder entrar no debate e tal. Inclusive pra preservar todos nós aqui. Não podemos trazer um assunto aqui imediatamente sem ter um debate prévio, sem ter um acúmulo prévio. Tem que ser deliberado, tem que ter um processo de construção e de conhecimento de todo mundo pra poder chegar na plenária e poder ser deliberado (S. H. (SGPR), 2014).

Sobre o prazo de 20 dias, o secretário executivo se referia à normatização deliberada da 5ª Plenária sobre “prazo para apreciação pela Plenária da CNAPO de resoluções e pontos de pauta encaminhados pelas STs e GTs” ((MPA), 2013).

A Figura 20 abaixo consolida a estrutura institucional do funcionamento da CNAPO





**Figura 20.** Estrutura Institucional de Funcionamento da CNAPO  
 Fonte: Elaborado pelo autor

Sobre a paritariedade entre sociedade civil e governo na gestão da PNAPO, Trovatto et al. (2017, p. 109) defendem coerentemente que, pelo fato de a CIAPO já ter sido estabelecida como instância governamental, “seria recomendável e mais democrático que a Comissão Nacional pudesse ter formalmente em sua composição a participação majoritária de membros da sociedade, à semelhança do CONSEA”, de forma que proporcionasse maior igualdade de representação. No entanto, ao analisar todas as nomeações da CIAPO, percebe-se a predominância dos mesmos agentes governamentais que também representavam seus órgãos na CNAPO. Durante o governo Dilma, somente as representações do MMA não coincidiam os membros da CIAPO e CNAPO, tendo em vista que o Ministério da Fazenda não compunha a CNAPO. Esta realidade muda um pouco durante a Gestão Temer, com a promulgação das Portarias nº 435 de 2017 e nº 453 de 2018. Neste período, as representações de SEAD (antigo MDS), MAPA, MF e MDS não coincidiam entre CIAPO e CNAPO.

A interação entre a sociedade civil e os agentes do estado pretendida na CNAPO é bem apresentada quando o conselheiro da CIAPO para o PLANAPO I, Jean Pierre Medaets, busca detalhar como se dá essa relação entre os atores presentes na 3ª Plenária.

[a] perspectiva é de que a CNAPO é o órgão que traz as grandes diretrizes, que faz as grandes conciliações, que traz o balizamento para que a CIAPO consiga ajustar os mecanismos governamentais organizar os recursos governamentais para atingir

aqueles grandes desejos que são extraídos da CNAPO, então o texto deveria traduzir isso. A ideia é a CNAPO trabalha as grandes diretrizes o macrocenário, as grandes tendências e o papel da secretaria executiva e da CIAPO é ir costurando achando os caminhos para a operacionalizar isso aí sob o ponto de vista do plano, mais uma vez não sob o ponto de vista da política estamos falando sobre o plano ((consultor CIAPO), 2013).

Fica também evidente a interação constante e a predisposição do governo em corresponder àquelas demandas da sociedade civil, ao menos durante o período do governo Dilma, do qual participou o **Entrevistado 7**.

[O]s agentes do governo iam para essas reuniões com um tipo de postura um pouco mais acessível, não vinham com arrogância e tal. Então a gente cansou de ter reunião com representante do Banco do Brasil, de órgão mais diversos, Banco Central, Ministério da Fazenda, o da Agricultura era permanente porque eles estavam permanentes. Então eles iam, participavam e colocavam, discutiam previamente as pautas nesses órgãos e traziam pros consensos, pras reuniões e as vezes até paravam a reunião para conferir com secretários e, até mesmo, com ministros e tal, se podiam avançar com aquilo (Entrevistado 7, 2019).

Ao engendrar uma série de instâncias de especialização temática, a CNAPO oportunizava aos seus membros aprofundar seus conhecimentos e trocar perspectivas, experiências e razões entre si para desenvolver suas visões e descobrir seus interesses. Este tipo de organização foi logo percebida na primeira reunião da CNAPO, quando seus membros foram divididos em três grupos de forma que dois deles pudessem discutir sobre conteúdo e método para a construção do PLANAPO e outro grupo pudesse discutir o funcionamento da CNAPO. Após os debates focados, estas STs ou GTs deveriam apresentar suas percepções e propostas, validá-los perante a plenária para definição de possíveis encaminhamentos. Quanto aos modos de comunicação e decisão, percebe-se que a operacionalização da interação na CNAPO é compatível para o estabelecimento de uma decisão institucional compartilhada entre os representantes da sociedade civil e funcionários do governo.

Desta forma a CNAPO facilitava a clarificação de divergências, a descoberta de novas opções e o surgimento de acordos de princípio entre seus integrantes. Ainda que esta oportunidade de aprofundamento ocorreria naquelas instâncias mais especializadas, caberia ao seu plenário o compartilhamento e defesa de suas propostas e verificava-se que as decisões eram consolidadas com base em razões, argumentos e princípios. Em última instância, conforme falas esporádicas nas Plenárias, citava-se a possibilidade de encaminhar alguma decisão para votação, fato que nunca foi verificado nos arquivos das plenárias, prevalecendo

majoritariamente o consenso nas decisões. A **deliberação e negociação** é o formato mais intenso de interação, daquelas descritas por Fung (2006), que envolvem representantes da sociedade civil. Depreendeu-se das experiências pesquisadas que argumentações eram edificadas coletivamente onde se buscavam consensos dentre os participantes do espaço deliberativo. O aprofundamento e a amplitude paradigmática, buscando captar a magnitude da esfera pública, era comum nas deliberações e interações entre aqueles atores presentes. Esta predisposição era indicada na fala do representante da ABA na 1ª Plenária da CNAPO

Eu acho que nós estamos em um espaço aqui de promover sinergias entre os órgãos [...] e não querer achar soluções simplificadas de cima pra baixo, a gente precisa achar soluções complexas, nós estamos no campo da complexidade e nós temos aqui uma capacidade já instalada na sociedade e no próprio estado, então acho que, é um pouco dentro desse princípio é que nós precisamos romper um pouco com aquele caminho meio unidirecional e segmentado que o próprio estado vem operando (P. P. (ABA), 2012)

#### 4.2.3 Poder de decisão

De acordo com o Decreto 7.794/2012 que instituiu a PNAPO, caberia à CIAPO elaborar a proposta e articular a implementação do PLANAPO, bem como prestar contas do plano à CNAPO. Desta forma, ainda caberiam aos Ministérios aceitar aquelas propostas e adequar a sua estrutura, conforme suas capacidades, para atendimento dos objetivos estabelecidos pela PNAPO. Em termos determinísticos para a PNAPO, caberia à CNAPO propor as diretrizes, objetivos, instrumentos e prioridades do PLANAPO; acompanhar e monitorar os programas e ações do PLANAPO; e promover o diálogo entre as instâncias governamentais e não governamentais relacionadas à agroecologia e produção orgânica, em âmbito nacional, estadual e distrital, para a implementação da PNAPO e do PLANAPO (Brasil, 2012a).

A falta de uma autoridade direta da CNAPO e a sua dependência de vários fatores contextuais e conjecturais do governo são explicitadas pelo representante do MAPA na 17ª reunião.

Só queria ressaltar que eu creio que é uma questão de interpretação quando o Pavarino fala que no decreto está dito que a CNAPO é responsável por participar da elaboração, mas não da aprovação, porque o PLANAPO é um plano de governo e isso, eu acho, que precisa estar muito claro. O governo nunca vai conseguir atender todas as demandas da sociedade, eu creio que nós precisamos ter uma ampla participação na construção, ouvir o máximo possível, tentar chegar nos ajustes, mas acho que na hora

final o governo assume o seguinte: isso é onde eu consigo chegar. Então, nós precisamos ter essa clareza e temos, enquanto governo, estar dispostos a ouvir todas as críticas da sociedade por aquilo que não demos conta e eu acho que é esse avanço que vamos tendo, se dá um passo e se não deu o suficiente, continua tomando umas pancadas na cabeça e tenta dar mais um passo, mas creio que não podemos imaginar que só vamos ter um PLANAPO na hora que estiver o PLANAPO que a sociedade esteja toda de acordo, porque desta forma nós nunca teremos um PLANAPO. E a outra coisa que precisamos ter claro na questão da reavaliação, o próprio PPA, que é uma lei que de quatro anos. O Congresso aprova, ano a ano ele passa por uma reavaliação quando você vai fazer a PLOA e a LOA do ano seguinte, pois entra uma quantidade de fatores nesse processo, fatores econômicos, políticos e tudo mais. Então, a gente certamente, apesar de temos um plano para quatro anos, esse plano ao longo dos anos terá que sofrer ajustes, porque isso é uma série de fatores que interferem na questão da execução das políticas públicas ((MAPA), 2017).

A CNAPO não era um espaço de tomada de decisão definitiva em relação à política em questão. Não obstante, ela era uma instituição com identidade e autonomia sobre suas ações e próprias decisões. Ao estabelecer que cabe ao plenário a decisão final sobre as deliberações da CNAPO, constata-se essa autonomia dos representantes na interação e expressão de sua vontade. Apesar da elaboração proposta do PLANAPO ficar a cargo da CIAPO, coube à CNAPO emitir uma opinião formal sobre essa construção. O poder de decisão da Plenária na interação com as propostas oriundas das STs é explicada pela então secretária adjunta, na 6ª Plenária da CNAPO.

Nós estamos entendendo que, na medida que está sendo apresentado aqui, e não tem nenhuma reação contrária, é porque já está chancelando e aí nós estamos trazendo, destacando apenas algumas questões que precisam de um encaminhamento da Plenária. Mas questões que a própria subcomissão já conseguiu costurar, já conseguiu encaminhar, ela traz aqui pra Plenária apenas pra gente respaldar e, se não houve posicionamento contrário, tá aprovado, inclusive sendo deliberado, incorporado como uma decisão da CNAPO. Essa é a dinâmica de funcionamento. A partir do momento que vem pra cá pra Plenária, faz o relato a CNAPO está, se não posicionou contrário, ela tá concordando, o pleno está concordando com o que trouxe, com o trabalho que veio das subcomissões. Essa é a dinâmica (I. M. (SGPR), 2014).

Quanto ao grau do poder decisório, a CNAPO segue um propósito intermediário entre **o aconselhamento e a consulta**, nos termos de Fung (2006), o mais comum dos espaços de participação social, e uma espécie de **parceria co-governante**, pela institucionalização política, com poder decisório de definir propostas de estratégias de ação pública, planos e políticas. Neste caso a CIAPO preserva sua autoridade e seu poder de consolidar a proposta definitiva do plano, porém, ainda que não vinculante para a definição final da política, a CNAPO era uma instituição normatizada e, portanto, sua manifestação política detinha certa

representatividade política. A Figura 21 abaixo aponta as determinantes institucionais da CNAPO.

<b>Categoria</b>	<b>Determinantes</b>	<b>Impactos nas efetividades</b>
<b>Seleção de participantes</b>	<u>Atores profissionais</u> especializados, membros ou convidados, interagiam com representantes dos Ministérios responsáveis por propor as decisões afetas à política	Este desenho favorecia a articulação direta com os demais ministérios responsáveis pela política, tendo sido mais ativa durante o governo Dilma e deteriorada no governo Temer
	Ainda que informal, prevalecia uma participação majoritária da sociedade civil durante todo o governo Dilma, realidade um pouco prejudicada durante o governo Temer pela redução de apoio à participação	Presença de mais representantes da sociedade na CNAPO contribuía na garantia de maior autonomia e liberdade no debate
	Critérios de diversidade regional, de gênero, de movimentos, atuação e experiência eram respeitados na indicação para membros da CNAPO	Estes critérios contribuía diretamente para uma maior representatividade e pluralidade de atores
	Houveram poucas substituições de representantes e nenhuma organização foi alterada na CNAPO	Esta manutenção pode ter favorecido a continuidade da consolidação ideológica dos grupos presentes
<b>Formas de interação</b>	O plenário foi definido como a instância máxima de deliberação e seus debates ocorriam sem nenhum tipo de coerção aparente	Esse espaço decisório da CNAPO institui autonomia desta instituição em relação ao governo e permitia um debate livre.
	A composição da mesa coordenadora e da coordenação das ST's era feita com participação de representantes da sociedade	Esta característica indica liberdade decisória e compartilhamento da condução da pauta da CNAPO
	Havia na CNAPO uma série de instâncias de especialização temática	Esta configuração possibilitava aprofundar conhecimentos, trocar perspectivas, experiências e razões para desenvolver visões e interesses comuns
	A dinâmica na CNAPO era do tipo <u>deliberação e negociação</u>	
<b>Poder de decisão</b>	CNAPO segue um propósito intermediário entre o <u>aconselhamento e consulta</u> e uma espécie de <u>parceria co-governante</u> , pela institucionalização política por sua identidade e autonomia própria	Esta configuração poderia ter possibilitado maiores articulações com diferentes atores políticos como o Congresso e outras unidades federativas, o que não pode ser considerado como um sucesso
		A falta de poder decisório sobre a política afetava diretamente sua capacidade de efetividade de implementação

**Figura 21.** Consolidação das determinantes institucionais da CNAPO

Fonte: Elaborado pelo autor

Após a consolidação das determinantes exógenas e endógenas relativas à estrutura institucional da CNAPO, na seção seguinte será apresentada como a atuação dos agentes presentes nesse espaço afetava os 4 tipos de efetividades apresentado neste trabalho.

### 4.3 Ideias e Discursos

Nesta seção são apresentadas as ideias dos membros da CNAPO, de acordo com as categorias generalidade e tipo segundo o entendimento consolidado por Schmidt (2008), e analisadas a sua defesa por meio da operação da ideologia, consolidados por Thompson (2000).

Ao abordar-se a hegemonia do agronegócio na política agrícola e a disputa contra-hegemônica da agroecologia e produção orgânica, é importante trazer uma concepção sobre ideias hegemônicas e como elas se consolidam. A hegemonia não se consolida apenas por coerção decorrente da estrutura econômica e organização política, mas envolve também conquista do consenso e da liderança cultural e político-ideológica (de Moraes, 2010). De acordo com o **Entrevistado 5**, a ideia hegemônica do desenvolvimento agrícola por meio do agronegócio é fundamentada em visões de mundo como o industrialismo e o produtivismo, independente do espectro político no poder e, para a sua superação, requer o reconhecimento social dos modelos alternativos para poder conquistar força política.

[A] hegemonia do agronegócio domina, [...] a gente tem que ir fortalecendo alianças pra ir construindo evidências, né, e ir dialogando com a sociedade. Por que sem a força, sem o reconhecimento social a gente não tem força política, né, para mudar o quadro institucional. [...] uma coisa importante, é que não é uma questão de ser de esquerda ou ser de direita, porque mesmo dentro dos partidos de esquerda, a gente tem muita dificuldade de ser entendido, né. Porque o industrialismo, a visão produtivista ela está presente nos partidos de esquerda, no Brasil e no mundo. Não é privilégio brasileiro isso. Dizer que é do PT ou do... não! Não é isso. A gente pode pegar as experiências socialistas do passado e quantas barbaridades foram feitas pro campesinato e pro meio ambiente, né (Entrevistado 5, 2019).

A CNAPO atendia ao objetivo de incluir politicamente atores marginalizados nas políticas. Desta forma, seus integrantes representavam um minipúblico contrahegemônico em relação ao discurso hegemônico na esfera pública mais ampla. Entretanto, os atores agroecologistas e produtores orgânicos representados no interior da CNAPO refletiam em algum nível algumas distinções de ideias. Neste sentido, será percebido que o discurso agroecológico era hegemônico em relação ao dos produtores orgânicos no interior da CNAPO.

### 4.3.1 Ideias filosóficas

Nesta seção são apresentadas as ideias ou crenças mais abrangentes, estáveis e predominantemente normativas, denominadas como ideias filosóficas que explicam como as soluções objetivas atendem aos valores, aspirações e ideais do público em geral bem como a operacionalização do discurso que sustentaram essas ideias.

Uma importante representação das ideias do grupo agroecologista da CNAPO é identificada na fala representativa das organizações da sociedade civil na 15ª Plenária da CNAPO, a primeira após o início do governo Temer, disponível no Anexo C. Naquele momento, o representante da ABA afirma a crença numa “crise planetária”, originada na relação da produção econômica e a natureza e, pelo uso de Padronização coletiva, justifica sua “**convicção de que precisamos mudar o rumo das orientações para o desenvolvimento**”, (P. P. (ABA), 2016). Essa crença em uma crise planetária é legitimada pela Racionalização (1) e dissimulada pelo uso de um Tropo (2) na fala do **Entrevistado 5**.

**[T]ão saindo relatórios, pesquisas no mundo inteiro, afirmando que ou a gente muda os sistemas agroalimentares (1) ou a gente tá indo para um precipício civilizatório (2)**, quer dizer, o problema das mudanças climáticas, problema de perda de biodiversidade, questão alimentar mesmo (Entrevistado 5, 2019).

A ideia filosófica de uma prioridade ambiental entre os membros da CNAPO é Unificada pela simbolização da Unidade pelo **Entrevistado 7**, quando o membro ligado aos produtores orgânicos afirma que, acima de todos os eixos orientadores da PNAPO, havia “um eixo maior que é de compromisso de defesa do Planeta” ((BRASILBIO), 2019).

Novamente na apresentação da sociedade civil na 15ª Plenária da CNAPO, o representante da ABA Narrativiza para legitimar a responsabilidade daquele grupo para com os ideais de líderes brasileiros históricos. Estes ideais refletem uma forte crença na luta contra-hegemonica ao poder político e econômico dominante que desencadearam em lutas pela defesa de terras ancestrais, contra escravidão, pela autodeterminação, pelo direito à subsistência, pela reforma agrária, pelo direito dos trabalhadores do campo e pelo meio ambiente.

Sabemos que temos uma responsabilidade muito grande de estar aqui, pois somos representantes, não respondemos por nós, **respondemos primeiro por um conjunto de movimentos, organizações, associações, redes de diferentes naturezas de todo o Brasil, desde organizações nacionais até organizações locais. Organizações essas portadoras de uma longa história, onde carregamos a bandeira do Sepé Tiaraju, em que carregamos a bandeira do Zumbi e da Dandara, do Antônio Conselheiro,**

**do Chico Mendes, do João Pedro Teixeira, Margarida Alves, Irmã Dorothy e tantos outros lutadores e lutadoras que defenderam na história o que estamos defendendo aqui** (P. P. (ABA), 2016).

O esforço contra-hegemônico relacionado a relações econômicas certamente foi a questão de maior divergência entre as vertentes orgânicas e agroecológicas da agricultura alternativa. Apesar de também compartilharem alguns entendimentos nesse campo, a concepção agroecológica da CNAPO defendia uma relação de valor social e ambiental prevalente às relações de produção e consumo. A **Entrevistada 3** usa da Diferenciação (1) para demarcar essas duas perspectivas ideológicas e a Narrativização (2) para legitimar o modo de vida que valoriza a natureza, opiniões que refletem as demandas desse público durante o funcionamento da CNAPO. Após demarcar sua visão de mundo, a entrevistada faz questão de explicitar a sua visão sobre o que realmente tem valor na vida.

[É] pensar que a vida tem um valor que é diferente do mercado. Que o que a gente vê hoje na sociedade é essa valorização do que tem um valor de mercado, do que tem um valor monetário. **E esse mercado tenta transformar tudo em mercadoria. Então tudo que não pode ser transformado em mercadoria é descartado. E aí o que a gente traz é que a vida ela é muito maior e ela não pode ser baseada como mercadoria (1).** Então a vida não é mercadoria. Então, o que a gente traz a partir da nossa organização, a partir do nosso modo de produção é próprio modo de vida da gente, do campo, da floresta e das águas. **E o nosso modo de vida que é valorizar a vida acima de tudo. E a vida não se mercantiliza. Acho que essa é a grande questão. E nisso a vida não tá só vida minha, ser humano, mulher, você homem, mas a vida tá na vida como um todo, a vida do planeta, a vida dos animais, a vida dos bichinhos da terra que a gente nem consegue ver, né, a vida que a gente vê, da água, da natureza, de tudo. Então para nós, mulheres do campo, é muito difícil pensar a vida fora do nosso espaço. A nossa vida se dá dentro do nosso próprio espaço. Então é muito forte, por exemplo, quando retira uma árvore, uma planta dum local, a gente sente na hora porque a gente viu aquela árvore crescer, faz parte da nossa vida (2)** (Entrevistada 3, 2019).

Ideias filosóficas sobre a dimensão social, defendidas majoritariamente pela vertente agroecológica da CNAPO, foram apresentadas como expectativas da sociedade civil na 1ª Plenária da CNAPO.

[C]umprimento para nós da função social da terra [...] respeito aos direitos territoriais das populações e comunidades tradicionais e a garantia da água como um bem público [...] fortalecimento de uma alternativa aos padrões dominantes do desenvolvimento rural (agronegócio) [...] PNAPO orientada para fortalecer a participação e a capacidade organizativa de expressão da Sociedade Civil ((CONTAG), 2012).



Na 1ª Plenário, o representante da FETRAF faz uma Diferenciação para defender a sua perspectiva agroecológica vinculada ao modo de vida da agricultura familiar.

A agroecologia ela não é simplesmente um modo de produção, é um modo de vida. E como tal, ela parte do princípio de que só se faz agroecologia estando intrinsecamente ligado no dia a dia no modo de produzir e na relação com a natureza. **Ou seja, não se faz agroecologia fora da propriedade familiar, se pode fazer produção orgânica, mas não se faz agroecologia** ((FETRAF), 2012).

Ainda sobre a perspectiva econômica dos modelos de agricultura, o **Entrevistado 4**, membro de uma vertente agroecológica utiliza o Tropo (1) e a Diferenciação (2) para defender a sua percepção de que a diferença entre a produção orgânica e a agroecologia está relacionada à característica do ator dessa produção. Neste caso, produtores do agronegócio e os agricultores familiares.

Em seus princípios tem muita proximidade. **À medida que a agricultura orgânica vem se envolvendo no mar revolto do mercado, ela vem perdendo algum desses princípios (1)**, e aí essas diferenças ficam um pouco maiores. Mas aí nós temos que vincular o conceito ao ator. Qual ator nós estamos falando de agricultura orgânica. Porque o ator da agricultura familiar, que é o mundo no qual eu me envolvo, que se define como agricultura orgânica ou como agroecologista, estão muito próximos, **ai se eu falar das empresas, grandes, existem diferenças maiores (2)** (Entrevistado 4, 2019).

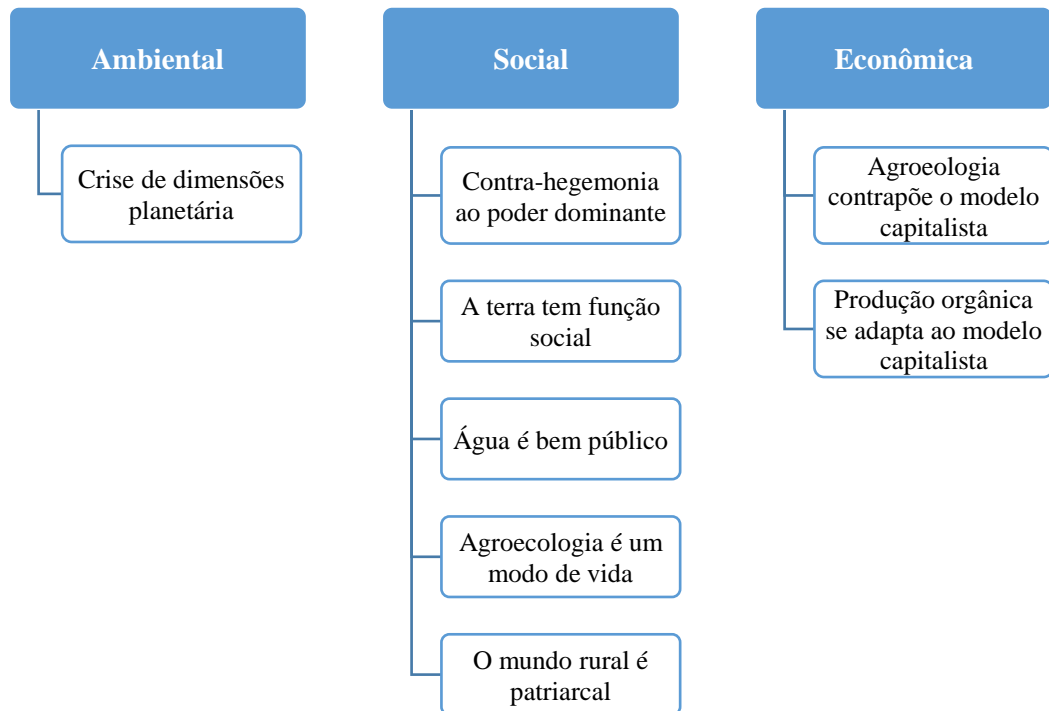
O **Entrevistado 8**, representante da CTAO, ligado aos produtores orgânicos, pormenoriza essa distinção entre “a agroecologia como ciência” e “a agricultura orgânica [que] ela se vale dessa ciência para fazer na prática a produção”. Assim, Racionaliza a sua compreensão com base no artigo primeiro da legislação orgânica (10.831/03), indicando que este “afirma que a agricultura orgânica deve respeitar os povos e comunidades tradicionais”. Seguiu ao Racionalizar essa distinção pelo fato de que, como havia uma regulamentação prévia, já estava mais inserida no mercado, passava essa imagem de que a agricultura orgânica era algo mais voltada ao mercado (Entrevistado 8, 2019).

A relação de gênero no universo agrário é recorrente não apenas entre os membros mulheres da CNAPO. Esta é uma pauta consolidada deste espaço de interação e, na 15ª Plenária, é defendida por um agroecologista por meio do Expurgo do Outro.

**O mundo rural é um mundo patriarcal, que é necessário superar as desigualdades de gênero e a questão da violência contra as mulheres**, não só por uma questão ética, mas por uma questão de construção de nova sociedade e de

valorização desses potenciais que nós temos para enfrentar os desafios dessa crise (P. P. (ABA), 2016).

As ideias em nível filosófico captadas na dinâmica que permeia a CNAPO são apresentadas de acordo com as dimensões do desenvolvimento humana. A Figura 22 abaixo apresenta as principais ideias filosóficas identificadas na CNAPO.



**Figura 22.** Ideias Filosóficas da CNAPO

Fonte: Elaborado pelo autor

#### 4.3.2 Ideias programáticas

As ideias programáticas fornecem os diagnósticos e prescrições para ação e o seu sucesso está associado ao potencial de resolução de problema de longo prazo capazes de satisfazer formuladores de políticas e cidadãos.

A crença filosófica relacionada ao valor da vida e sua prevalência sobre as relações de mercado predominava entre os representantes da vertente agroecológica na CNAPO. A defesa de políticas afirmativas da economia solidária para a agricultura familiar era uma ideia programática presente nesse espaço. Os agroecologistas possuíam uma convicção contra-hegemônica ao capital agroindustrial. É neste sentido que a manifestação do representante da ABA operacionalizava a fragmentação pelo Expurgo da monocultura latifundiária e as indústrias agroalimentares patrocinadoras deste modo de produção.

São dois modelos que não tem condições de conviver no mesmo espaço e essa é uma convicção nossa construída. Quer dizer que é muito importante que a gente tenha uma política de agroecologia com políticas afirmativas, mas **a política de agroecologia também deve ser uma política de frear o latifúndio, as monoculturas e democratizar a posse da terra no Brasil**. Então essa é uma das discussões de fundo político que a gente também, ao mesmo tempo, **demonstra a superioridade da agroecologia**, agricultura familiar, camponesa, dos povos indígenas quando comparado com a ocupação do espaço com base no grande agronegócio (P. P. (ABA), 2014).

Logo na 1ª Plenária, o representante do MST contrapunha esses dois modos de produção agrícola pela Racionalização (1), ao prognosticar o poder de condicionamento da demanda alimentar pelas multinacionais, e a Universalização (2), para representar uma necessidade ampla da sociedade em romper com essa hegemonia. Em seguida, usa do Deslocamento (3) para referir-se como uma questão de segurança nacional, quando trata do monopólio alimentar e nutricional dessas corporações. Por fim, fortalece a distinção entre duas lógicas produtivas calcadas em valores e interesses por meio da Diferenciação (4).

Não podemos permitir [...] que **quatro, cinco multinacionais imponham aqui no Brasil a nós plantar somente os produtos que eles colocam no mercado (1)**. Isso tem que acabar, então a agroecologia ela tem que dar resposta a esses problemas que nós temos. Então, quem tá ditando as regras aqui no país já não é mais o governo brasileiro, já não é mais a sociedade brasileira, então **a sociedade brasileira tem que se colocar acima dos interesses do mercado e acima dos interesses das grandes multinacionais (2)**. [...] nós partimos sempre do princípio de que a sociedade que não tem na mão a alimentação dos seus membros, ela não é livre. Então **a nossa alimentação hoje está na mão das grandes multinacionais porque isso é uma questão de segurança nacional (3)**, e eu acredito que nós iniciamos hoje um processo bonito em que **vamos avançar na perspectiva de criarmos um grande sistema de produção agrícola no qual a sociedade, a natureza são as coisas fundamentais e não as normas do mercado (4)** ((MST), 2012).

Esta ideia programática sobre a agroecologia e sua inaptidão para as relações de livre mercado foram defendidas em muitas ocasiões e diferentes formas, conforme a Figura 23 abaixo.

<i>Diferenciação</i>	“nós estamos aqui falando de <b>uma política de reorientação da agricultura brasileira, nós não estamos falando de uma política de nicho ou pequenas iniciativas</b> ” ((FETRAF), 2012).
<i>Tropo (1) e Universalização (2)</i>	“Se a gente a pensar que esse programa tem que responder aquilo que anseia o mercado, nós já demos um tiro no pé de saída (1). [...]. Mas tem que partir do <b>pressuposto primeiro que nós queremos construir um programa agroecológico para resolver o problema primeiro das famílias (2)</b> ” ((FETRAF), 2012).
<i>Padronização</i>	“ <b>não queremos ver uma política voltada para pequenos seguimentos ou nicho</b> ” ((CONTAG), 2012).
<i>Expurgo do Outro (1), Racionalização (2 e 4) e Diferenciação (3)</i>	“no início da criação, do mesmo, do PRONAF, existia uma certa ideia, que permanece muito vigente até os dias de hoje, dá <b>ideia de que a agricultura familiar tem que se tornar um grande empresário, competir nos grandes mercados, exatamente inviabilizando aqueles potenciais, aquelas qualidades que a agricultura familiar e os povos e comunidades tradicionais tem a desempenhar em benefício do conjunto da sociedade brasileira (1)</b> . Que não é só a de produzir alimentos, a visão produtivista, produzir em quantidade. Produz, além de produzir quantidade, produz qualidade, produz diversidade. E <b>faz isso dinamizando economias rurais, faz isso gerando postos de trabalho, faz isso criando uma relação positiva com os ecossistemas, conservando a biodiversidade e conservando os recursos hídricos. Então é uma agricultura multifuncional. E essa multifuncionalidade e essas qualidades potenciais da agricultura familiar, dos povos tradicionais precisa de um enfoque para que seja desenvolvido. Esse enfoque se chama agroecologia (2)</b> . Sem um enfoque que vá em diálogo à lógica de existência da agricultura familiar e camponesa, <b>um enfoque econômico que não está baseado nos fluxos de commodities (3)</b> , quer dizer, se você sempre tentar inserir a agricultura familiar, e a nossa história brasileira ensina isso, não estou falando em tese, estou falando do que a história, as estatísticas nos mostram, que a agricultura familiar sempre que conduzida a funcionar como elo subordinado ao agronegócio, ela passa a depender cada vez mais dos subsídios públicos porque ela não consegue subsistir (4)” (P. P. (ABA), 2015b).
<i>Diferenciação</i>	“ <b>a perspectiva não é o lucro, você produzir para lucrar, a perspectiva é você produzir de forma saudável, alimentar, ter condições de geração de renda e vida digna para a agricultura familiar</b> ” (Entrevistada 2, 2019).

**Figura 23.** Ideias da inaptidão da agroecologia para o mercado

Fonte: Elaborado pelo autor

Uma preocupação do representante do MST na defesa contra-hegemônica era a possibilidade de soluções políticas que equiparassem a agricultura familiar à grande propriedade. Desta forma, o representante se utiliza da Narrativização para legitimar a negação desta ideia de aproximação do mercado na construção política da CNAPO.

Porque, se nós lembrarmos um pouco, uns aninhos atrás, **o que foi o programa do biodiesel? Que era para fortalecer a agricultura familiar, ele está posando hoje nas mãos das multinacionais e meia dúzia de empresa rica. E os pequenos agricultores viraram uma meia dúzia de fornecedor de matéria prima. E a agricultura orgânica já está seguindo esse caminho!** Recentemente foi aberto para participar do PAA as grandes cooperativas de leite. Isso significa de que as pequenas vão caindo fora, porque essa é uma lei do grande capital ((MST), 2012).

Esta crença programática refletia nas distinções entre a agroecologia e a produção orgânica, dentro da agricultura alternativa. O **Entrevistado 5**, membro vinculado ao grupo agroecológico Diferencia estas duas perspectivas produtivas, quando defende a ampliação do direito ao acesso a este tipo de alimento. Apesar de próximas nas suas perspectivas sociais e ambientais, distinguem-se na sua relação com o mercado.

Quer dizer, é um ponto, de um grupo, que vê **a agricultura orgânica de fato como um segmento específico do mercado e a gente que, como nós do campo da agroecologia, que vê que agricultura orgânica é um direito que tem que ser universalizado e não é um segmento, ele é uma perspectiva de reconstrução dos mercados alimentares e da produção** (Entrevistado 5, 2019).

Nas primeiras plenárias da CNAPO, havia um grupo minoritário, ligado a uma perspectiva mercadológica da produção orgânica, que defendia uma relação com pequenos empreendimentos empresariais. Na 1ª Plenária, o representante da BRASILBIO defendia a ideia de inclusão de políticas para pequenos empresários ao Racionalizar a perda de oportunidades destes grupos ao serem impossibilitados de acessarem oportunidades políticas direcionadas especificamente à agricultura familiar.

A nossa representação aqui é exatamente trabalhar nessa linha e assegurar a voz exatamente dos pequenos e micro produtores orgânicos que são milhares no Brasil e que muitas vez, **as vezes por não acederem ou não serem classificados como agricultor familiar, eles também não tem acesso a mecanismo nenhum**, a não ser a qualquer tipo de financiamento, isso não está habilitado [...]. E que querem crescer, querem espaço (J. S. (BRASILBIO), 2012).

Também nesta 1ª Plenária, a representante da CTAO vinculada à perspectiva da produção orgânica defendia a mesma ideia de ampliação do foco da PNAPO. Assim, também por meio da Narrativização, busca legitimar esta necessidade pelo fato de que existem restrições que limitariam a inclusão de um público produtor orgânico, porém que não se enquadram nas especificidades legais como agricultor familiar.

[U]m agricultor familiar que se chama Marcelo, que faz parte dessa feira, **na propriedade dele trabalham o Marcelo, a mulher do Marcelo, o pai e a mãe do Marcelo que já são de idade, a irmã com o cunhado, um irmão com uma cunhada, o cunhado é registrado, a irmã é registrada, o pai também é registrado também como funcionário e ele tem mais dois funcionários registrados e, apesar da família toda viver dessa área, é uma família de produtores orgânicos que vive só disso em uma área inclusive arrendada que nunca tiveram nem dinheiro para ter a própria área, eles não são agricultores familiares** (R. S. (CTAO), 2012).

Na 2ª Plenária, a mesma representante da CTAO ainda busca defender a inclusão deste ator empreendedor orgânico como interessado na PNAPO, por meio da Simbolização da Unidade.

**[A]tores importantíssimos na cadeia de agricultura orgânica são os micro e pequenos empreendedores, pessoas que estão aí pelejando, vamos dizer assim, para se manter e enfrentar as grandes cadeias de comércio, de varejo, de enfrentar as grandes indústrias, então são aqueles pequenos agroindustriais empreendedores que trabalham com produto gerados pela agricultura orgânica ou de base agroecológica, são aqueles pequenos comerciantes que ajudam e comercializam produtos da agricultura familiar, produtos de pequenos agricultores ou produtos dessas pequenas agroindústrias, essas pessoas também não se encaixam em lugar nenhum** (R. S. (CTAO), 2013).

O representante da BRASILBIO compreendia certo entendimento entre estas duas perspectivas em relação ao mercado. O **Entrevistado 7** afirmava ter cunhado “um neologismo, que é o chamado ‘agroeconegório’, esse não poderia ficar contra o agronegócio. Nós tínhamos que defender a posição de fazer o agroeconegório”. Buscava legitimar esta ideia pela Racionalização ao citar a participação do SEBRAE como membro da CNAPO, apesar de que nenhum registro de presença ou fala do representante deste órgão na CNAPO tenha sido identificado nesta pesquisa.

Então a gente começou a discutir aí o SEBRAE tinha uma cadeira lá, aí eu falei **‘então vem cá, se não pode ser micro, então o SEBRAE tá fazendo o quê aqui?’**. Aí houve debate, então as pessoas foram admitindo que essa cadeira, né, na evolução, tudo é evolução, né, isso podia estar ampliando, e foi ampliado, a legislação é tranquila, livre em relação a isso ((BRASILBIO), 2019).

Esta perspectiva minoritária, em defesa de políticas específicas para pequenos e microempresários, foi mais perceptível nas primeiras plenárias, porém logo se percebe uma diminuição em sua capacidade de representação ao não mais ser defendida explicitamente nas falas captadas nas demais plenárias. Esta perspectiva empreendedora destoava daquela

predominantemente agroecológica vinculada ao ator da agricultura familiar e suas demandas por inclusão social. Entre as expectativas apresentadas pela sociedade civil na 1ª Plenária da CNAPO, a afirmação dos sujeitos da política. Foi relatada pela representante da CONTAG, “base e os sujeitos são a agricultura familiar e camponesa e os povos das comunidades tradicionais” ((CONTAG), 2012).

A ideia de justiça social também foi defendida pela representante da CONTAG, na 2ª Plenária, por meio de uma Simbolização da Unidade, quando afirma que a “agroecologia tem uma perspectiva de desenvolvimento sustentável, de uma sociedade justa e solidária, **como a gente quer construir**” ((CONTAG), 2013). Na 10ª Plenária, o representante da ABA especifica essas expectativas, como um dos desafios centrais para a sociedade brasileira, ao defender “a democratização do acesso à terra e as águas, a garantia dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais e a reorientação das políticas públicas para a agricultura familiar. A agroecologia tem um papel estratégico a cumprir nessa construção” (P. P. (ABA), 2015a). Ao defender as conquistas de reconhecimento e espaços de diálogo para a agricultura familiar, nos 20 anos antecedentes, este representante reforçou a responsabilidade do estado frente às externalidades vivenciadas por esse público, “um Estado que historicamente reforçou estruturas de poder oligárquicas, baseadas na violência, na exclusão social, na degradação ambiental” (P. P. (ABA), 2015b).

A ideia política da intersetorialidade para a construção das soluções políticas seria constantemente defendida pelos agroecologistas da sociedade civil. Uma série de posicionamentos dos membros da CNAPO são justificados com base em possíveis problemas e soluções decorrentes do modelo de gestão pública setorializada adotado pelo Estado. Esta ideia é defendida na fala do **Entrevistado 5** por meio da estratégia da Padronização.

Um dos grandes problemas e críticas que a gente elabora é que a fragmentação institucional, quando você vê o papel do Ministério da Agricultura é apoiar o agronegócio, crescimento do agronegócio, tudo bem. É compreensível que assim seja. **Mas isso não pode ser contraditória à política do Ministério do Meio Ambiente, e é. Então o agronegócio cresce em detrimento né, do meio ambiente.** E por outro lado, o **Ministério do Meio Ambiente faz políticas que são muito contraditórias com a agricultura familiar, que penaliza a agricultura familiar,** né, uma política mais conservacionista e tudo, que termina não entendendo que várias áreas de conservação e tudo, que tem gente que tá ali e são inclusive responsáveis por aqueles ecossistemas estarem de pé. Então **a gente precisa de uma perspectiva de entendimento de como que a agricultura tem que se desenvolver onde as questões sociais, econômicas, ambientais culturais elas estejam juntas, elas não são antagônicas.** Essa perspectiva é a agroecologia. Então a agroecologia é por excelência uma perspectiva intersetorial. Então a Política de Agroecologia não pode ser uma política do MAPA e do MDA. Ela tem que ser uma política que envolva o Ministério

da Educação, o Ministério do Meio Ambiente, Ministério de Ciência e Tecnologia, e por aí vai (Entrevistado 5, 2019).

O mesmo representante da ABA buscava legitimar a necessidade de respeitar diversidades e especificidades locais pela Racionalização na apresentação da 15ª Plenária da CNAPO.

A agricultura familiar **não é um todo homogêneo, existem os quilombolas, existem os povos e comunidades tradicionais, existem os povos indígenas, existem os pescadores artesanais**. E é preciso reconhecer essa diversidade e valorizar essa diversidade, pois isso é um potencial que nós temos (P. P. (ABA), 2016).

Em intervenção na 2ª Plenária da CNAPO, o mesmo representante da ABA já fazia defesa da manutenção dessas especificidades ao criticar a proposta de regulamentação da atividade agroecológica por meio da Padronização (1) e Racionalização (2), ao afirmar que “a perspectiva de regulamentar, de normatizar processos são processo de engessamento da agroecologia (1) e não de promoção da agroecologia” para que “**respeitem as diversidades, valorizem as capacidades locais e que precisa abrir espaço para a flexibilidade (2)**” (P. P. (ABA), 2013). Este posicionamento, que veio a prevalecer dentre os representantes da sociedade civil da CNAPO, era uma resposta direta à Racionalização da ideia de normatização da produção agroecológica na fala do representante do MDA na CNAPO.

Nós precisamos estabelecer uma base conceitual e normativa sobre agricultura agroecológica, produto agroecológico e transição agroecológica. **Isso nos dá garantia, isso nos dá sustentação jurídica pra que a gente possa avançar nos mecanismos e nos instrumentos de política pública quando a gente fala da agricultura agroecológica e da agricultura em transição agroecológica** (V. B. (MDA), 2013).

Na 1ª apresentação da sociedade civil na 15ª Plenária, o representante agroecologista da ABA utiliza uma Racionalização para legitimar o apoio à agricultura familiar como prescrição para a superação da crise de inflação de alimentos ao afirmar que “o **desafio não é só produzir alimentos, é produzir alimentos com qualidade, conservando a natureza, gerando empregos dignos, conservando a biodiversidade, adaptação às mudanças climáticas, mitigação**” (P. P. (ABA), 2016). Quanto a estes valores defendidos, uma ideia programática consolidada na CNAPO era quanto ao potencial poluidor e prejudicial à saúde dos agrotóxicos. Esta percepção foi explicitada pelo Ministro Patrus Ananias na 10ª Plenária por meio da Racionalização (1) e do Expurgo do Outro (2).



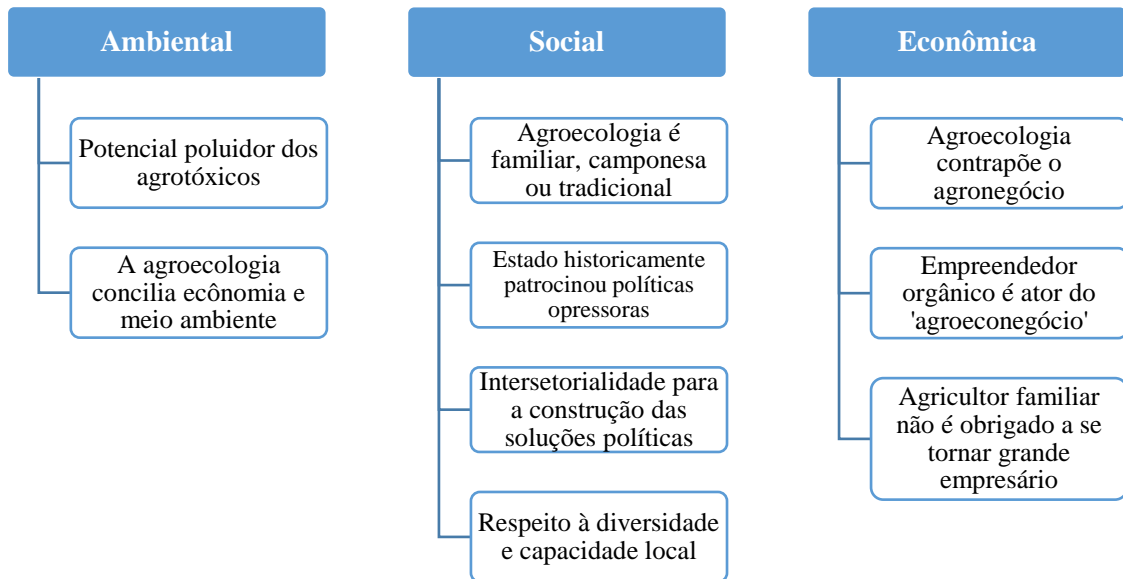
Eu tenho dito sempre, até porque eu vivi uma experiência pessoal, que os médicos falam muito, **médicos, estudiosos de saúde pública, as conversas têm chamado a atenção que o número de pessoas doentes, inclusive a incidência muito alta de pessoas com câncer, eles têm colocado isso pra gente, isso tem a ver com a alimentação (1) envenenada.** Mas esse debate não vai para a mídia, não ganha a sociedade, e a gente sabe o porquê. Porque por trás das sementes transgênicas, **por traz dos inseticidas tem poderosos interesses econômicos (2)** (P. A. (MDA), 2015)

A ideia de indissociabilidade da agroecologia e do meio ambiente é defendida por meio da Diferenciação em fala da 1ª Plenária da CNAPO, quando afirma-se que a “agroecologia está intrinsecamente ligado em você preservar o meio ambiente, ou seja, **não tem como você ter uma produção orgânica em um determinado lugar e em outro lugar você despejar veneno a vontade**” ((FETRAF), 2012).

A ideia da agroecologia como uma visão sistêmica ampliada abrange também a crença na capacidade da agroecologia ser uma conciliação entre atividade econômica e o cuidado com a natureza era um consenso entre os membros da CNAPO. Esta ideia fica clara na defesa do agroecologista **Entrevistado 5** pela Universalização.

Então, nós estamos numa época da humanidade que agroecologia se apresenta como uma possibilidade de conciliação da economia com a ecologia. E que **se a gente de fato quiser avançar na sociedade mais justa e tudo, a gente tem que incorporar a dimensão ambiental. Não tem como mais pular fora disso.** E a questão alimentar que é uma questão-chave na paz da sociedade e tudo, na saúde. Então, como é que você concilia essas múltiplas variáveis, esse entendimento que a agroecologia ela já tem evidências suficiente sistematizadas no mundo inteiro (Entrevistado 5, 2019).

A Figura 24 abaixo consolida as principais ideias programáticas defendidas durante o funcionamento da CNAPO.



**Figura 24.** Ideias Programáticas da CNAPO

Fonte: Elaborado pelo autor

### 4.3.3 Ideias objetivas

As ideias objetivas, ou cognitivas, estão relacionadas diretamente às soluções das políticas públicas. A prevalência de determinada ideia deste nível é determinada pela sua viabilidade.

Uma política mais antiga que foi constantemente defendida, por ser considerada exitosa pelos membros da CNAPO, era os editais lançados pelo CNPq para apoio aos NEA's, vinculados às Instituições de Ensino Superior. Esta era uma forma de apoiar uma mudança de concepção de desenvolvimento agrícola dos extensionistas e técnicos rurais que teria sofrido forte influência americana para impor a revolução verde, conforme Expurgo do Outro pelo representante agroecologista do MST pelo uso do, na 2ª Plenária.

Porque quando se trata de fazer mudança, o Zumbi (STPOrg) falava antes, trata-se de mudar o pensamento e o pensamento, a cultura que nós temos no meio técnico brasileiro, começando pelas universidades, pelas escolas agrícolas, **é o conceito que os americanos trouxeram para cá para impor a revolução verde** ((MST), 2013a).

Entre as expectativas apresentadas pela sociedade civil, na 1ª Plenária da CNAPO, agroecologistas demandam “reconhecer as mulheres e jovens no seu protagonismo” ((CONTAG), 2012). Sobre a demanda de políticas específicas para as mulheres, na 12ª Plenária a representante agroecologista da ABA Racionaliza sobre impactos na sua saúde,

como a fumaça dos fogões a lenha, para defender o apoio ao desenvolvimento de tecnologias sociais e ATER específica para mulheres.

E nós precisamos avançar na construção que já foi dito do fomento ao trabalho das mulheres, e aí o fomento entendendo que não é só para produção, mas para a experimentação, para promoção e para construção das tecnologias sociais inclusive aquelas que afetam diretamente as casas como por exemplo os biodigestores, os fogões ecológicos e etc., que isso inclusive tem impacto direto na saúde das mulheres. Um depoimento pessoal, **minha irmã tem enfisema pulmonar por conta de fumaça de fogão. Como é que isso inclusive impacta na saúde, como é que se impacta na água, então tem vários impactos que passa para repensar essas tecnologias.** Preciso de avançar na questão da ATER específica para as mulheres. Reconhecer que já avançamos muito, mas precisamos de avançar e ampliar, e garantir os 50% da ATER para as mulheres significa reconhecer os 50%, mas com o enfoque no feminismo e na agroecologia (I. C. (ABA), 2015).

Não obstante a constante afirmação do papel das mulheres no dia a dia da agroecologia e também como sujeitas da política, a demanda por políticas específicas não era um consenso neste espaço, conforme relato da **Entrevistada 2** sobre a paridade no atendimento de agricultoras mulheres pela política de ATER.

Uma das tensões que existiam era da participação das mulheres. Nós tivemos tensões fortes. E uma tensão forte, por exemplo era porque a gente defendia a paridade, né. A paridade homens e mulheres no atendimento das políticas públicas. E uma das coisas que foi muito tensa entre nós foi a ATER, a paridade na ATER. Porque a gente defendia isso (Entrevistada 2, 2019).

Um tema recorrente na pauta das mulheres era a defesa dos quintais produtivos, relacionado à agricultura de subsistência. Na legitimação desta solução política, uma integrante agroecologista do Movimento das Mulheres Camponesas, que participava recorrentemente da CNAPO se utilizava da Racionalização (1) para legitimar a geração de recursos não valorizados por métodos financistas, ao paço que também se utilizava de um Tropo (2) para reforçar os riscos desta pauta reforçar uma cultura machista das mulheres serem as responsáveis pelo lar.

No primeiro momento eu acho assim que nós mulheres temos que fazer a luta para os Quintais Produtivos. Que os **Quintais Produtivos eles potencializam as mulheres na sua produção do auto sustento. Que muitas vezes é invisível, né. Não aparece para a sociedade, não aparece nem para a contabilidade, né, para a questão do PIB, né. Não mostra essa renda, essa renda que as mulheres ou as suas famílias deixam de gastar quando estão produzindo.** Então é essa renda que nós queremos incentivar, né, para as mulheres. Os Quintais Produtivos têm as hortas, as verduras, todo o alimento de subsistências, e os pequenos animais, né, as frutas. Então tá tudo

dentro dos Quintais Produtivos. **Mas essa questão de casa, terreiro e quintal é um perigo de encurralar mais ainda nossas mulheres. Eu acho que tem que haver uma discussão melhor nesse sentido** ((MMC), 2015).

Especificamente na política de assistência técnica e extensão rural, a preocupação que mais predominava entre as ideias dos membros que compunham a CNAPO era o respeito e reconhecimento das características históricas locais, conforme o relato da **Entrevistada 2**, “porque a agroecologia ela trabalha e ela valoriza o saber tradicional, o saber popular e tem uma concepção de assistência técnica que não tem nada a ver com o pacote (tecnológico padronizado)” (Entrevistada 2, 2019). Quanto à agilidade no registro dos insumos autorizados para uso na produção orgânica, a representante da CTAO se utiliza de um Deslocamento para justificar a necessidade de resposta política para esta demanda ao afirmar que “**antigamente era um grande bando de loucos, hoje nós somos um grande bando de foras da lei, porque todas as propriedades orgânicas estão ilegais, simplesmente porque usamos insumos que não estão registrados**” (R. S. (CTAO), 2013).

As questões relacionadas à reforma agrária e às políticas para os assentados eram caras ao grupo mais identificado à agroecologia. Neste sentido, o representante agroecologista do MST cobrava uma maior resposta ao tema na discussão sobre o PLANAPO I, e fazia isso se utilizando das estratégias de Narrativização (1) para evidenciar a hegemonia do mercado na consolidação da proposta, Deslocamento (2) para criticar a passividade dos propositores, e a Simbolização da Unidade (3) ao ressaltar a responsabilidade da CNAPO para com o tema.

Como não aparece a palavra reforma agrária em todo o texto, isso reflete exatamente como o governo pensa e faz então isso me leva a crer exatamente do abandono da questão, o governo abandonou essa questão. Eu acho que poderia, por exemplo, aparecer aqui no texto, o governo considerar algumas áreas estratégicas para reformular fazer reformar agrária nessa direção, então no todo o texto é muito tímido do ponto de vista político, **do ponto de vista estratégico ele segue o caminho daquilo que já foi determinado pelo mercado (1)**, então isso para nós de toda a discussão que a gente já fez nos traz uma certa, não é novidade, mas estranheza que **não se comprometa com nada, tudo seguindo aquela velha história como diz o baiano não se move para não fazer onda, então fica quietinho aí não se move para que não haja nenhuma onda (2)**. Mas eu acho que seguimos o caminho, vamos seguindo o caminho. **E eu acho que nós da Sociedade Civil temos a responsabilidade de repor esse assunto para ser debatido para que não passe assim tão batido e que seguimos a lógica do mercado (3)** ((MST), 2013b).

As dificuldades em obter crédito do PRONAF nos princípios agroecológicos, pela falta de conhecimento dos executores da política, bem como a exemplificação de caso de

sucesso no Estado da Paraíba por meio da concertação com os envolvidos, são legitimadas por meio da Racionalização pelo **Entrevistado** agroecologista 6.

Eu acho que o **entreve existe mais na forma que o sistema foi desenhado desde a ponta, principalmente desde a agência bancária**. Eu acho que existe **despreparo também das organizações de assistência técnica, sejam oficiais ou não governamentais, também existe um despreparo para a construção de projetos que sejam projetos orientados pelos princípios da agroecologia**. É mais complexo você elaborar um projeto que envolva aquisição de sementes crioulas, envolve mais de uma atividade econômica dentro da propriedade, não só um produto ou uma cultura. Então existe também um despreparo por parte da assistência técnica. E eu acho que a gente não conseguiu, no âmbito da CNAPO, trazer para o debate as experiências que conseguiram superar esses entraves, como eu estou relatando o caso da Paraíba. Isso a gente fez no final da CNAPO. A gente trouxe essa experiência da Paraíba para ser relatado que **envolveu negociação com a agência bancária, envolveu uma determinação do Estado para dar prioridade, envolveu toda a estrutura do Banco do Nordeste, não só o gerente lá no município, mas toda a estrutura na hierarquia no banco para sensibilizar sobre esse tipo de projeto, envolveu a capacitação dos agentes da EMATER para a construção de projetos com enfoque sistêmico**” (Entrevistado 6, 2019).

A demanda por crédito à agricultura alternativa era a outra relevante frente que encontrava convergência entre os membros da CNAPO. As soluções defendidas para esta demanda variavam entre a reformulação de políticas existentes, como o PRONAF, e novas soluções, como se consolidou o programa Ecoforte de fomento às redes territoriais agroecológicas. Na 3ª Plenária, o representante agroecológico da ANA utiliza uma Padronização para a construção de uma simbologia compartilhada sobre o papel indutor do PRONAF ao sistema agrícola convencional e a necessidade de uma reformulação total deste quando afirmou que **“a gente sabe que o PRONAF hoje ele cumpre um papel de induzir parcelas da agricultura familiar ao atrelamento ao pacote agroquímico**, precisa passar por mudanças significativas para promoção da agroecologia” (D. M. (ANA), 2013).

Na fala de membro agroecologista da 18ª Plenária, a ideia de ampliação dos indicadores para a disponibilização de crédito é Racionalizada pela exemplificação de uma visão essencialmente financista sem considerar os outros ganhos que a perspectiva agroecológica defende, como a subsistência e preservação ambiental.

[F]undamental que a gente avance e a questão dos indicadores, que é uma coisa atrelada a outra, inclusive. Boa parte do problema do crédito é porque, muitas vezes, a gente tenta entender a lógica econômica da agricultura familiar como se fosse um empresário e, **racionalidade econômica da agricultura familiar, não opera na conta, entre custos e venda, e rentabilidade financeira, existem outras economias que são desconsideradas e não está nos projetos do crédito, inclusive o**

**autoconsumo**, que é um elemento fundamental, na agricultura familiar faz parte da economia, e que se tem uma... aí, tem todo um debate com segurança alimentar. Então, a gente tem que valorar isso, e aí são os indicadores que a gente está precisando, porque boa parte das valorações dos processos dos impactos, são valorações puramente financeiras, e a gente não consegue entender, **os impactos que não são só sociais, eles são socioambientais. E, aí, o debate com o Ministério do Meio Ambiente é essencial, para entender que é possível emancipar socialmente, crescer economicamente, e restaurar ambientalmente, e conservar a biodiversidade. É isso que agroecologia propõe e está demonstrando no Brasil inteiro** (P. P. (ABA), 2017)

Muitas das soluções políticas defendidas na CNAPO foram impossibilitadas por uma série de cortes orçamentários que foram crescentes no decorrer dos anos do funcionamento da PNAPO. Neste sentido, como impacto nas soluções defendidas, era um tema em constante pauta nas discussões apesar da pequena capacidade de influência naquelas decisões. Sobre o assunto o representante da ASA inicia sua defesa por uma Simbolização da Unidade (1) para dar uma conotação de uma união entre aqueles atores mais fragilizados para então utilizar um Expurgo do Outro (2) para indicar quem deveria arcar com os custos daqueles cortes necessários

E aí para nós isso não pode estar prejudicada no contexto de crise. E por fim, dizer nessa mesma perspectiva, que os cortes não podem sair daqui. **Os cortes não podem sair daquilo e do grupo social ou dos grupos sociais que foram historicamente penalizados pelo modelo de desenvolvimento que também historicamente foi adotado pelo Brasil (1)**. Pelos governos brasileiros. O recurso dos cortes necessários para o equilíbrio fiscal **precisa sair de onde inclusive gera mais déficit para a população brasileira, para o semiárido do brasileiro, para a Amazônia e para todos os nossos biomas. Deve sair sobre tudo dos recursos de isenção fiscal e de um conjunto de apoio de políticas para o agronegócio (2)** ((ASA), 2015)

Na 1ª Plenária da CNAPO, o membro representante da CTAO e vinculado à produção orgânica já denunciava as dificuldades encontradas de acesso às sementes crioulas no estado de São Paulo para iniciar a produção e a falta de capacitação agroecológica dos técnicos para a assistência técnica. Para isso, legitima a política pela estratégia da Racionalização (1 e 2), opera a ideologia pela Fragmentação, utilizando-se da estratégia de Diferenciação (3 e 4) que impede a conformação entre dois modelos de agricultura e, posteriormente pelo Expurgo do Outro (5) ao construir simbolicamente um inimigo que não produziria de formar realmente saudável ou nutritivo.

**Você não encontra mais hoje pra vender no estado de São Paulo sementes de milho que não sejam transgênicas (1)**, né. Então, mesmo o agricultor querendo é

muito difícil ele conseguir sementes. E mesmo que ele consiga sementes ele não tem assistência técnica, porque **os técnicos da Assistência Técnica Pública não têm capacitação e não tem capacitação porque também não existe agroecologia nos currículos da escola (2). Muitos técnicos inclusive são contra esse tipo de produção, [pois] eles acham que não é viável (3).** Então nós vivemos um momento em que esse modelo de **desenvolvimento rural baseados nesses insumos, nesses agrotóxicos, nesse tipo de agricultura que degrada o meio ambiente (4)** está tomando conta de tal forma que mesmo o agricultor fazendo opção por uma produção orgânica, mesmo tendo mercado, a produção é muito difícil, insumos para fazer também, existem muito poucos insumos registrados e nós temos a esperança que essa política venha, se não reverter, pelo menos amenizar um pouco essa situação de forma **que esse modelo dominante possa abrir cunhas a brechas em que a produção mais saudável, que possa disponibilizar alimentos saudáveis e realmente nutritivos pra população brasileira, possa proliferar nesse país (5)** (R. L. (CTAO), 2012).

Na demanda por apoio à proteção de sementes crioulas, o membro agroecológico da CNAPO se utiliza da Racionalização para legitimar a ideia de aproximação do MMA junto à PNAPO.

Por que que, por exemplo, **o Ministério do Meio Ambiente tem que se interessar por um programa de conservação de variedades locais crioulas? Porque isso é questão da agrobiodiversidade, isso é um tema ambiental. A agricultura é por excelência uma relação com a natureza.** O Ministério do Meio Ambiente não pode continuar afastado dos temas agrícolas. O Ministério do Meio Ambiente até já teve, no passado, ações nessa área, mas, em geral, tá mais preocupado em conservação de ecossistemas do que dos ecossistemas agrícolas” (Entrevistado 5, 2019).

Além do fomento à produção agroecológica, a outra importante frente de luta, unânime nas falas deste espaço de deliberação, era a concepção de um programa que inibisse o uso de agrotóxico na agricultura, o Plano de Redução do Uso de Agrotóxicos - PRONARA. Na 12ª Plenária, o representante da ABA era explícito no Expurgo do agronegócio ao afirmar que não é possível construir um discurso da convivência entre a perspectiva da agricultura familiar camponesa e o agronegócio. Neste sentido, o membro da CNAPO afirma que “a gente precisa superar esse desafio. Então um dos grandes elementos da superação da agroecologia é colocar restrições ao agronegócio. É daí que nasce a necessidade um PRONARA” (P. P. (ABA), 2015b). Na 1ª Plenária da CNAPO, a representante dos produtores orgânicos da CTAO Racionalizava sobre uma situação específica da pulverização aérea de agrotóxico para legitimar a urgência de um plano de redução de agrotóxico.

[U]m agricultor que tem 2 hectares, que faz agricultura biodinâmica, **passou um avião lá no canavial perto da propriedade dele, contaminou toda a propriedade,** todos

os 2 hectares dele estão lá contaminados e ele não pode mais ser um agricultor orgânico, então de que forma nós vamos enfrentar isso? (R. S. (CTAO), 2012).

Especificamente nesta solução, o representante governamental do MDA à época racionalizava para convencer não propor o banimento de pulverização aérea e sim criar mecanismos que dificultassem esta prática e garantisse uma relação razoável entre as duas propostas de produção agrícolas antagônicas, ao afirmar que "a **proposta de proibição no plano, a gente sabe quase que impossível**, mas criar um conjunto de medidas que a gente põe minimamente ordem na casa pra gente poder conviver com as duas agriculturas isso é muito importante" (V. B. (MDA), 2013). A **Entrevistada 2** busca legitimar a ideia do PRONARA ao Racionalizar pelos riscos de contaminação das produções sem o uso desses insumos pelas agrotóxicos de outras produções.

Porque não há nenhum respeito pela própria legislação que o próprio estado definiu, né, da distância nas fronteiras das propriedades. Uma da bandeira seria você ter territórios livres de agrotóxico e de transgênico. E é **superdifícil porque a propriedade tá ali usando agrotóxico e cai a chuva, entra para dentro dos mananciais** (Entrevistada 2, 2019).

Para defender a urgência da aprovação do PRONARA, a representante agroecologista da MMC utiliza a Racionalização (1) pelo reconhecimento do potencial cancerígeno de agrotóxico amplamente difundido e autorizado no Brasil, bem como usa uma Narrativização (2) sobre o número de produtores agrícolas desenvolvendo câncer.

[Q]uando a gente vê que outros países estão fazendo algo, né, para eliminar um pouco os venenos, por exemplo agora **na França saiu o reconhecimento que o Roundup é um produto cancerígeno (1)**, né, então tem que eliminar né. Aqui no Brasil, por outro lado, está expandindo a questão dos venenos. E esses dias eu estive no hospital com meu marido uns dias e fiquei **observando lá em Chapecó a quantidade de gente cancerígena naquele hospital. É da gente ficar..., né, é o nosso caminho acho, né. [...]. E essas pessoas, se a gente conversar com cada uma das famílias delas, eles são oriundos da Agricultura, né. Na época do fumo nos usava veneno, né, e tal (2)**. E agora, né, com uma certa idade, tudo com essa doença. Se já tá tendo uma comprovação que o veneno é um produto cancerígeno, nós temos que ter pressa, né. Ter pressa em aprovar esse programa ((MMC), 2015).

As demandas pelos representantes da sociedade civil para a aprovação do PRONARA eram constantes na CNAPO, haja vista o amplo entendimento de sua necessidade e constante impossibilidade de sua aprovação por negativa do MAPA. Em certa fala, a representante agroecologista da ABA Racionaliza (1) ao citar o reconhecimento, pela relatora



para assuntos de alimentação da ONU, de que a necessidade de agrotóxico para produção agrícola é um mito. Em seguida, se utiliza de um Deslocamento (2) ao se referir ao Brasil campeão e o uso de agrotóxico com a morte da biodiversidade.

**Agora a própria ONU, com a nova relatora de assuntos de alimentação da organização, que seguiu o Olivier De Schutter, ela aponta claramente que essa história de produção de alimentos sem agrotóxico, ou seja, que é impossível produzir alimentos sem agrotóxico é um mito (1),** então se a gente não discutir fortemente a questão dos agrotóxicos, nós não iremos avançar para a construção da agroecologia e nem vai avançar com a questão da sustentabilidade. [...] **E o Brasil campeão no uso de agrotóxico, nós sabemos que isso é fruto de um manejo dos agrossistemas que não permite que a biodiversidade dê conta de produção da vida, então não é com a morte que vamos gerar a vida e alimentos saudáveis.** Nesse sentido a gente quer, inclusive, continuar pautando o PRONARA e dizendo que precisamos dar prosseguimento com o grupo de trabalho dos agrotóxicos dentro da CNAPO, para continuar fazendo essa discussão. Então para a gente essa não é uma questão menor, na verdade é uma questão extremamente importante (I. C. (ABA), 2017).

Na 12ª Plenária, a representante da UNICAFES se utilizou de um Deslocamento (1), de ideia filosófica que contextualizava o significado da mulher para agroecologia e a sua sensibilidade para com uma terra que é sofrida com o uso de agrotóxico, e também usou de uma Narrativização (2) recordando o comprometimento da então presidente Dilma. Com isso, buscava dissimular e legitimar para a assinatura e lançamento de um PRONARA que nunca foi efetivada

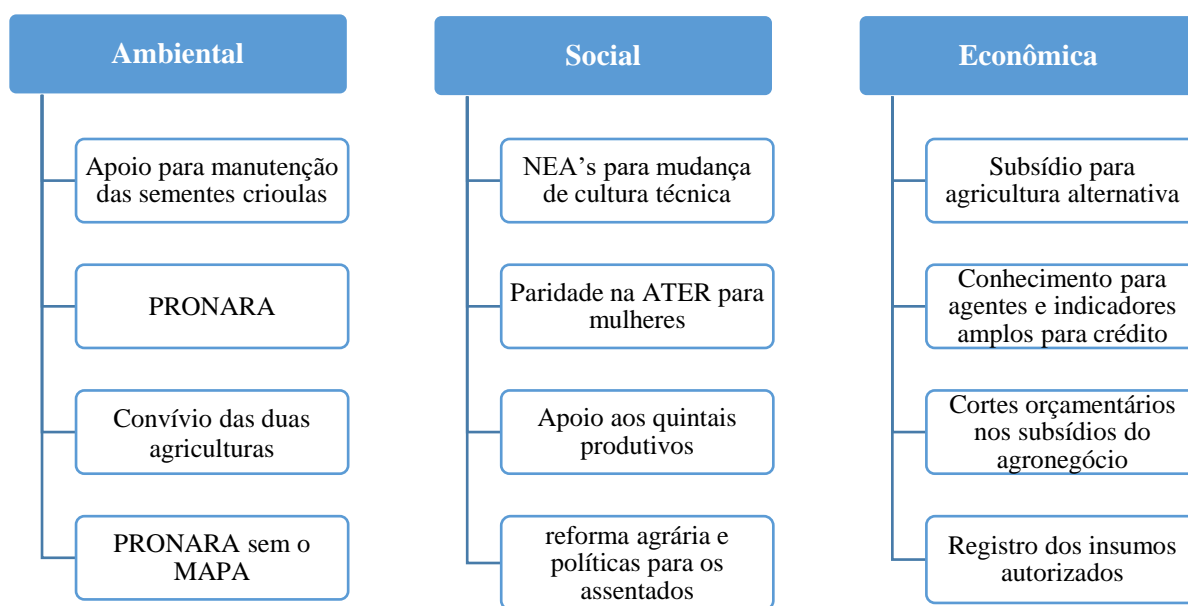
Acho que a PLANAPO trouxe isso, né. Valorizar o papel das mulheres como guardiãs das sementes, né, como organizadoras de tecnologia, como produtora, como mãe, como terra. **Porque a mulher é mãe, e a terra é mãe. E a mulher sabe valorizar isso. A mulher sabe, sente, né, as dores quando a terra é sofrida e sente alegria quando o fruto nasce, assim, né, a terra também é isso, né (1).** Agora, gostaríamos também, né, de uma terra livre de agrotóxicos, né. Gostaríamos, né, e acho que está nas nossas metas da PLANAPO, a aprovação da PRONARA, que foi uma das reivindicações das Marchas das Margaridas, que para nós é muito importante, né. A Presidenta se comprometeu com a gente lá com 60 mil mulheres reunidas no estádio e nós vamos cobrar isso, né ((UNICAFES), 2015).

Não obstante a forte demanda por este programa na CNAPO, forças conjecturais políticas envolvidas nesta demanda impediram a assinatura deste plano por ministérios essenciais, como o MAPA. As discussões foram extensas sobre a efetividade de se lançar um plano com esta proposta sem o apoio institucional do principal ministério a quem o foco do plano estava direcionado. Neste sentido, a participante da EMBRAPA se utiliza da

Racionalização para defender a aprovação deste plano sem o apoio do MAPA, sustentando sua defesa nos benefícios de impactar políticas como o do MS e do MMA.

Eu concordo com o Chicão, mas no sentido de que você, a responsabilidade do Estado, ela não se limita a responsabilidade só da agricultura. Tem a responsabilidade da saúde pública. **Então poderia justificar exatamente com os impactos na saúde pública e os impactos no meio ambiente, e com esses dois elementos, são impactos econômicos e sobre a população e é responsabilidade destes ministérios e também da segurança alimentar do Conselho que também se manifestou.** Então eu creio que, com o aval dos conselhos todos, mais o aval dos dois Ministérios que impactam mais fortemente, lógico tem os outros, mas esses dois a gente tem contabilidade, com esta contabilidade, inclusive a ANVISA está na saúde, então a contabilidade é também da Saúde. Eu creio e tem os documentos todos, que já circularam, tem os estudos que já circularam, então tem base científica, tecnológica que sustentem com densidade a aprovação do PRONARA sem o Ministério da Agricultura. Então é isso que eu defendo ((EMBRAPA), 2015).

A Figura 25 abaixo consolida as principais ideias objetivas defendidas durante o funcionamento da CNAPO.



**Figura 25.** Ideias Objetivas da CNAPO

Fonte: Elaborado pelo autor

Nesta seção sobre ideias e discursos, foi possível constatar uma série de crenças defendidas na dinâmica deliberativa da CNAPO, nos três níveis propostos. As crenças mais profundas suportaram uma série de outras ideias num nível de diagnósticos e soluções políticas. Haja vista a intencionalidade compensatória da CNAPO, de inclusão de um público

historicamente à margem das decisões políticas, fica perceptível as poucas divergências ideológicas neste espaço de participação social. No entanto, apesar da pouca intensidade e fraca operação ideológica, a opinião dos empreendedores orgânicos não passa despercebida. Existia na CNAPO um espaço para divergências ideológicas quanto ao empreendedorismo individual de pequenos empreendedores, não considerados familiares, e uma visão econômica majoritariamente solidária que remonta os modos organizacionais associativos e cooperativos em arranjos interorganizacionais.

A concentração da manifestação desta pauta empreendedora nas primeiras plenárias, a sua pouca operação ideológica poderia denotar que este público teria sido convertido para outro modelo agrícola ou mesmo se retirado da CNAPO, fatos que não ocorreram. Atores que representavam especificamente a pauta dos pequenos produtores orgânicos persistiram nas deliberações e sugerindo suas pautas e soluções políticas. Porém, estas manifestações se davam de forma objetiva naquelas pautas em que eram convergentes os objetivos mútuos.

A Figura 26 abaixo apresenta as principais ideias, modos de operação da ideologia e suas estratégias emitidas por meio de discursos na CNAPO.

<b>Categoria</b>	<b>Ator</b>	<b>Modos de operação da ideologia</b>	<b>Estratégia</b>	<b>Impactos nas efetividades</b>
<b>Ideias filosóficas</b>	Agroeco.	Dissimulação	Tropo	Agroecologia é praticada na propriedade familiar
	Agroeco.	Dissimulação	Tropo	Crise planetária demanda mudança nas orientações para o desenvolvimento
	Agroeco.	Fragmentação	Diferenciação	Agroecologia é praticada na propriedade familiar
	Agroeco.	Fragmentação	Diferenciação	Agroecologia é praticada na propriedade familiar
	Agroeco.	Fragmentação	Diferenciação	Valor da vida em detrimento do mercado
	Agroeco.	Fragmentação	Expurgo do Outro	Necessidade de superar as desigualdades de gênero e a violência contra as mulheres
	Agroeco.	Legitimação	Narrativização	Direito a terras ancestrais, autodeterminação, subsistência, reforma agrária, trabalho digno no campo e cuidado ambiental
	Agroeco.	Legitimação	Narrativização	Valor da vida em detrimento do mercado
	Agroeco.	Legitimação	Racionalização	Crise planetária demanda mudança nas orientações para o desenvolvimento
	P.O.	Legitimação	Racionalização	A agroecologia como ciência e a agricultura orgânica como prática produtiva
	P.O.	Unificação	Simbolização da Un	Crise planetária demanda mudança nas orientações para o desenvolvimento
<b>Ideias programáticas</b>	Agroeco.	Dissimulação	Deslocamento	O agronegócio é incompatível com a agricultura alternativa
	Agroeco.	Dissimulação	Tropo	Valor da vida em detrimento do mercado
	Agroeco.	Fragmentação	Diferenciação	Agrotóxico é prejudicial
	Agroeco.	Fragmentação	Diferenciação	Valor da vida em detrimento do mercado
	Agroeco.	Fragmentação	Diferenciação	Valor da vida em detrimento do mercado
	Agroeco.	Fragmentação	Diferenciação	Valor da vida em detrimento do mercado

Agroeco.	Fragmentação	Diferenciação	Valor da vida em detrimento do mercado	
Agroeco.	Fragmentação	Diferenciação	Valor da vida em detrimento do mercado	
Agroeco.	Fragmentação	Expurgo do Outro	O agronegócio é incompatível com a agricultura alternativa	
Agroeco.	Fragmentação	Expurgo do Outro	Valor da vida em detrimento do mercado	
Agroeco.	Legitimação	Narrativização	Valor da vida em detrimento do mercado	
Agroeco.	Legitimação	Racionalização	Intersetorialização e respeito especificidade local	
Agroeco.	Legitimação	Racionalização	Intersetorialização e respeito especificidade local	
Agroeco.	Legitimação	Racionalização	Intersetorialização e respeito especificidade local	
Agroeco.	Legitimação	Racionalização	O agronegócio é incompatível com a agricultura alternativa	
Agroeco.	Legitimação	Racionalização	Valor da vida em detrimento do mercado	
Agroeco.	Legitimação	Racionalização	Valor da vida em detrimento do mercado	
Agroeco.	Legitimação	Universalização	O agronegócio é incompatível com a agricultura alternativa	
Agroeco.	Legitimação	Universalização	Para uma sociedade mais justa é necessário incorporar a dimensão ambiental	
Agroeco.	Legitimação	Universalização	Valor da vida em detrimento do mercado	
Agroeco.	Unificação	Padronização	Intersetorialização e respeito especificidade local	
Agroeco.	Unificação	Padronização	Intersetorialização e respeito especificidade local	
Agroeco.	Unificação	Simbolização da Un	Valor da vida em detrimento do mercado	
Estado	Fragmentação	Expurgo do Outro	Agrotóxico atende poderosos interesses econômicos	
Estado	Legitimação	Racionalização	Agrotóxico é prejudicial	
Estado	Legitimação	Racionalização	Base conceitual e normativa sobre agricultura agroecológica dá garantia e sustentação jurídica	
P.O.	Legitimação	Narrativização	P.O. deveriam ser equiparados aos agricultores familiares por acesso a políticas excluídos de políticas públicas	
P.O.	Legitimação	Racionalização	P.O. deveriam ser equiparados aos agricultores familiares por acesso a políticas excluídos de políticas públicas	
P.O.	Legitimação	Racionalização	Possibilidade do 'agroeconegócio'	
P.O.	Unificação	Simbolização da Un	Possibilidade do 'agroeconegócio'	
<b>Ideias objetivas</b>	Agroeco.	Dissimulação	Deslocamento	Necessidade da política de reforma agrária
	Agroeco.	Dissimulação	Deslocamento	Necessidade do PRONARA
	Agroeco.	Dissimulação	Deslocamento	Necessidade do PRONARA
	Agroeco.	Dissimulação	Tropo	Cuidado para que políticas para mulheres agricultoras não reforce padrões opressão
	Agroeco.	Fragmentação	Diferenciação	Falta de preparo técnico para agricultura alternativa
	Agroeco.	Fragmentação	Expurgo do Outro	Cortes orçamentários deveriam penalizar o agronegócio
	Agroeco.	Fragmentação	Expurgo do Outro	Mudar o pensamento e a cultura do assistente técnico
	Agroeco.	Fragmentação	Expurgo do Outro	Necessidade de insumos orgânicos registrados
	Agroeco.	Legitimação	Narrativização	Necessidade da política de reforma agrária
	Agroeco.	Legitimação	Narrativização	Necessidade do PRONARA
	Agroeco.	Legitimação	Narrativização	Necessidade do PRONARA
	Agroeco.	Legitimação	Racionalização	Falta de preparo técnico para agricultura alternativa
	Agroeco.	Legitimação	Racionalização	Necessidade de aproximação do MMA da política de agrobiodiversidade
	Agroeco.	Legitimação	Racionalização	Necessidade de facilitar acesso às sementes crioulas

Agroeco.	Legitimação	Racionalização	Necessidade de valorizar outros resultados das políticas além de retornos financeiros
Agroeco.	Legitimação	Racionalização	Necessidade do PRONARA
Agroeco.	Legitimação	Racionalização	Necessidade do PRONARA
Agroeco.	Legitimação	Racionalização	Necessidade do PRONARA
Agroeco.	Legitimação	Racionalização	Políticas para as mulheres são necessárias por impactos a sua saúde
Agroeco.	Legitimação	Racionalização	PRONAF é indutor para o sistema agrícola convencional
Agroeco.	Unificação	Padronização	PRONAF é indutor para o sistema agrícola convencional
Agroeco.	Unificação	Simbolização da Un	Cortes orçamentários deveriam penalizar o agronegócio
Agroeco.	Unificação	Simbolização da Un	Necessidade da política de reforma agrária
Estado	Legitimação	Racionalização	Necessidade do PRONARA
P.O.	Dissimulação	Deslocamento	Necessidade de agilizar o registro dos insumos autorizados para uso na produção orgânica
P.O.	Legitimação	Racionalização	Necessidade do PRONARA

**Figura 26.** Consolidação das ideias, modos de operação da ideologia e suas estratégias

Fonte: Elaborado pelo autor

A Tabela 2 abaixo mostra a quantificação dos discursos utilizados no interior da CNAPO, de acordo com o público.

**Tabela 2: Consolidação quantitativa dos discursos analisados**

<u>Modos / Estratégias</u>	<u>Agroeco.</u>	<u>P.O.</u>	<u>Estado</u>	<u>TOTAL</u>
<b>Dissimulação</b>	<b>(8) 14,55%</b>	<b>(1) 12,50%</b>		<b>(9) 13,43%</b>
Deslocamento	(4) 7,27%	(1) 12,50%		(5) 7,46%
Tropo	(4) 7,27%			(4) 5,97%
<b>Fragmentação</b>	<b>(16) 29,09%</b>		<b>(1) 25,00%</b>	<b>(17) 25,37%</b>
Diferenciação	(10) 18,18%			(10) 14,93%
Expurgo do Outro	(6) 10,91%		(1) 25,00%	(7) 10,45%
<b>Legitimação</b>	<b>(25) 45,45%</b>	<b>(5) 62,50%</b>	<b>(3) 75,00%</b>	<b>(33) 49,25%</b>
Narrativização	(6) 10,91%	(1) 12,50%		(7) 10,45%
Racionalização	(16) 29,09%	(4) 50,00%	(3) 75,00%	(23) 34,33%
Universalização	(3) 5,45%			(3) 4,48%
<b>Unificação</b>	<b>(6) 10,91%</b>	<b>(2) 25,00%</b>		<b>(8) 11,94%</b>
Padronização	(3) 5,45%			(3) 4,48%
Simbolização da Un.	(3) 5,45%	(2) 25,00%		(5) 7,46%
<b>TOTAL</b>	<b>(55) 100%</b>	<b>(8) 100%</b>	<b>(4) 100%</b>	<b>(67) 100%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor

Os discursos citados nesta seção foram selecionados a partir de sua relevância nas deliberações seja pela pertinência do tema ou repercussão que gerava naquelas discussões. Nesta compilação, verifica-se a predominância da defesa de um valor de priorização de aspectos relacionados à vida em detrimento dos interesses mercadológicos (14). Corroborando com esta perspectiva outro foco de efetividade citado, a incompatibilidade do agronegócio com a agroecologia (4).

O segundo tema mais abordado nos discursos trata da defesa do PRONARA (9), programa desenvolvido no âmbito da CNAPO e debate que percorreu todo o seu período de existência sem nunca ter convencido o MAPA pela sua aprovação. Fato este que denota a incapacidade da CNAPO contrapor a força política-institucional que este modelo capitalista-produtor representa. Este era o tema de maior consenso entre as vertentes agroecológica e produtiva orgânica da CNAPO. Outra perspectiva que tomou a atenção das deliberações foi a ideia da agroecologia como uma proposta de desenvolvimento em si e não uma política setorializada. Nesta perspectiva, ressaltavam a necessidade de uma racionalidade que previsse a intersetorialização e o respeito às especificidades locais (5).

Ao analisar os discursos de acordo com os modos de operação da ideologia e suas estratégias, percebe-se em todos os públicos uma predominância da Legitimação. O uso de uma cadeia de raciocínio que procura justificar um conjunto de ações foi a única estratégia utilizada pelos três públicos representados e o seu uso em 34% das intervenções denota um preparo técnico dos debatedores. O modo de operação da Legitimação em quase a metade das intervenções destacadas denota a intenção consolidar as ideias de preservação da natureza e justiça social desses atores sobre os valores compreendidos como priorizados pelo modelo agrícola hegemônico na esfera pública.

O modo de operação da ideologia pela Fragmentação era outro recurso amplamente utilizado pela vertente da agroecologia, que era hegemônica no espaço da CNAPO. Em quase 30% das manifestações dos atores agroecologistas no intuito de destacar as diferenças com outra visão de mundo distinta daquela defendida ou ainda pela criação explícita de um inimigo à sua causa.

## 5 EFETIVIDADES DA CNAPO

Neste capítulo são analisados os tipos de efetividades, elencados pela literatura de suporte, pelos quais o funcionamento da instituição CNAPO experimentou durante o seu funcionamento: efetividade da participação e deliberação; efetividade da representação; efetividade da articulação; e efetividade da implementação.

### 5.1 Efetividade da Participação e Deliberação

A efetividade da participação e deliberação não é um tema de fácil determinação, haja vista a imensidade de fatores que influenciam este resultado. Contudo, a capacidade de promover a inclusão e um debate igualitário no interior da CNAPO certamente tem influência do seu desenho institucional, das condições impostas pelo seu contexto e a capacidade de interlocução, por meio do discurso, dos atores presentes.

O desenho institucional da CNAPO instituía um minipúblico selecionado a partir de organizações que possuíam capilaridade e representatividade do seu público de interesse. O histórico associativo do movimento pela agroecologia demonstra que as organizações demandantes e mobilizadoras em prol de suas pautas obtiveram oportunidade para o exercício de influência política pela representatividade na participação da CNAPO. A amplitude da igualdade de participação era intermediada por organizações como a ANA que condensava amplas organizações e movimentos sociais, e a ABA representativa de profissionais e acadêmicos da área do conhecimento. Neste campo ideológico da agroecologia, a participação também era por redes de representatividade regional vinculadas ao campo da economia solidária como a Rede Ecovida de Agroecologia (Sul) e a Rede Cerrado (Centro-Oeste). Com pautas mais amplas, regionalmente representavam essa comunidade política as redes ASA e MMTR-NE (Nordeste), CNS e MIQCB (Norte). A elas se somam neste espectro as organizações sindicais da FETRAF e CONTAG, os movimentos sociais do MST, MPA e MMC, e a representante nacional de cooperativas da agricultura familiar, UNICAFES.

No espectro ideológico da produção orgânica, não é percebida um histórico associativo de expressiva representatividade. Por outro lado, havia uma forte institucionalidade governamental, já consolidada pela Portaria no 158/2004 que instituiu o Programa Pró-orgânico e definia os CPOrg nos estados, como espaços paritários organizados pelas Superintendências estaduais do MAPA, e que elegiam suas representações nas STPOrg

regionais como forma de consulta pública. Outro ator importante na CNAPO era a CTAO, também paritária, órgão nacional de indicação pelo MAPA. Estas instituições políticas eram passíveis de participação de outras organizações que estivessem relacionadas ao tema da produção orgânica desde que previamente autorizadas pelas representações estaduais do MAPA. Além destas, não foi possível atestar uma relevante representatividade da BRASILBIO em nível nacional.

As organizações presentes na CNAPO possuíam abrangência nacional e eram conhecidas nos mais diversos matizes de atuação política e social relacionadas ao tema nas regiões e estados. Apesar de não assegurar total oportunidade de participação, os interesses e razões eram consolidados, representados e considerados no processo de discussão e no exercício da influência política de toda sua comunidade. Havia mecanismos de incidência e participação nessas organizações por suas representações locais. Neste sentido, muitos dos interesses e razões nesse campo produtivo estiveram representados por estas organizações membros da CNAPO durante a sua vigência. A representação discursiva na CNAPO pode ser atestada pela presença de pautas demandantes por políticas afirmativas na CNAPO. Da pauta indígena foi possível detectar a fala do representante da Associação Floresta Protegida na 15ª Plenária, lendo carta assinada por 22 comunidades do povo Mebêngôkre (Kayapó) e, desde a 16ª Plenária, várias participações do representante da Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do NE, MG e ES (APOINME).

No entanto, a oportunidade de inclusão deliberativa mais contundente promovida na CNAPO foi a pauta feminista. Não apenas pela marcante participação de mulheres na inclusão da pauta nos movimentos sindicais e sociais, como a Marcha das Margaridas, mas pela constante preocupação em tê-las representadas nas diversas instâncias da CNAPO e de suas políticas. Os discursos operacionalizados em defesa da pauta feminista foram uma constante durante todo o funcionamento da CNAPO, como o deslocamento ao comparar mãe e terra como portadoras da vida, no pedido pela aprovação do PRONARA, ou a Narrativização por dramas pessoais para a provação da chamada de ATER mulheres, o último pleito com resposta positiva. A **Entrevistada 3** destaca a importância do alcance deste feito para as mulheres, proporcionado também pela oportunidade institucional da ST mulheres bem como o apoio decorrente do projeto político do governo Dilma, aberto a esta pauta.

[T]razer uma perspectiva feminista para a chamada de ATER é pensar a vida das mulheres concretamente e que a política pública ela pode transformar isso, ou pelo menos contribuir para essa transformação. Se ela não faz, ela acaba fortalecendo ainda mais essa relação. E aí, nessas chamadas de ATER, que tinha esse comitê que os



movimentos sociais participavam, a gente podia amadurecer dessas nossas ideias, e podia propor algumas coisas que tavam lá dita na chamada que tinham que acontecer. Aí as mulheres que estavam na frente da diretoria também enfrentava junto com os jurídicos também, do ministério, ‘porque isso não pode, e não sei o quê. Porque isso não é papel da política’, enfim. Esse foi um espaço muito importante e a gente dizia não. Não é porque tem uma chamada de ATER que tem que atender as mulheres que isso aqui não é mais necessário, porque a gente ainda tem muitas companheiras e muitos companheiros que não estão convencidos ainda disso. E continuamos ainda não tendo, né. Enfim, porque são experiências, a gente ainda não universalizou a gente sequer universalizou as ATER, pior essa concepção [trazer uma abordagem feminista para a política]. São experiências pontuais mas que serviam para poder demonstrar que era possível né. E as experiências que é isso, não é, experiência para demonstrar que é possível, enfim” (Entrevistada 3, 2019).

Apesar da considerável inclusão discursiva na CNAPO, aspectos contextuais relacionadas à capacidade de implementação por parte do governo determinavam negativamente a representação por parte de indígenas habitantes em aldeias distantes, por exemplo. Conforme o relato abaixo, a burocracia estatal impactou a possibilidade de uma maior efetividade de inclusão deliberativa em decorrência da dificuldade de custeio de passagens de habitantes de aldeias indígenas, impactada pelo contexto associativo de recursos para a participação, conforme relato do **Entrevistado 8** abaixo.

A gente sempre teve dificuldade de colocar os representantes indígenas na CNAPO muito em virtude da burocracia de liberação de recursos. Você veja bem, você tinha lá o representante da Associação Terra Indígena Xingu, e ele tem que sair da comunidade dele, da aldeia dele, tem que pegar 4 horas de barco, mais 5 horas de caminhonete para chegar em Canarana, para depois pegar o ônibus para Goiânia, para depois ir para Brasília, são uns 800Km de transporte terrestre, né. No caso dele transporte fluvial, depois terrestre, né, e a CNAPO só oferecia recursos para transporte aéreo, né. Então isso era uma dificuldade que acontecia assim, não só com os povos e comunidades tradicionais indígenas, logicamente que quilombolas também tinham dificuldade de estar participando. Isso sobre tudo na subcomissão (Entrevistado 8, 2019).

A desestruturação do MDA, no início do governo Temer, também impactava o apoio às participações de membros, gerando preocupação com a possibilidade de que não houvesse mais recursos para a participação dos membros suplentes da CNAPO. Esta realidade pôde ser comprovada na fala da 17ª plenária, quando fica evidente que o baixo quórum de participantes por este motivo e a impossibilidade de manutenção dos debates da ST Mulheres.

Na realidade, na nossa subcomissão temática sempre quem pagou dois convidados foi a diretoria de mulheres do MDA, que não existe mais. Então, a gente já sabe de antemão que as pessoas que estão representadas na CNAPO, que são titulares ou suplentes, não são suficientes para fazer esse debate na subcomissão. [...]. Entre esses

titulares e suplentes nós temos quatro mulheres titulares, então vamos reduzir muito a participação de mulheres tanto na CNAPO como na subcomissão temática. Ontem tinham três mulheres da Sociedade Civil e deveria ter umas quatro ou cinco do governo e eu acredito que isso vai acontecer em todas as subcomissões temáticas, portanto, eu acho que tem um problema de fundo muito importante, pois o que vai acontecer vai ser que as STs vão ser espaços do governo com uma pequena parcela de participação da Sociedade Civil. (B. (ANA), 2017).

Demonstrações de igualdade deliberativas e liberdade sem coerção ocorriam nas oportunidades dos produtores orgânicos e agroecologistas apresentarem suas razões, demandas, agendas e proporem soluções, mesmo que tivessem históricos de atuação e algumas visões distintas, como a relação com o mercado capitalista. Conforme o relato da **Entrevistada 9**, “levou tempo para esses grupos subirem no mesmo espaço, não se entendiam assim como o mesmo grupo, né. Na convivência ali da comissão é que foram criando sinergia e tal” (Entrevistada 9, 2019). Sobre essas divergências, o **Entrevistado 7**, que participou apenas durante o governo Dilma, indica que havia as divergências, porém, o diálogo avançava.

Eu acho que são questões de mundo, né? Eu acho que não tinha divergência, eu acho que tinha talvez desconhecimento de realidades, entendeu? Você via de uma maneira, o outro via de outra, mas o que aconteceu lá, o que era interessante, como tinham pessoas muito abertas, inteligentes e, vamos dizer, defendendo o planeta, né, é que as cabeças estavam, na sua grande maioria, abertas, entendeu? E aí essa complexidade, não só regional, mas também do setor, disso, daquilo e tal, cada um cede um pedaço e tal e a coisa avançou. Por isso que eu lamentei muito quando essa coisa não rolou porque é uma perda histórica e muito importante ((BRASILBIO), 2019).

Uma dessas divergências ocorreu na 14<sup>a</sup> Plenária sobre a meta 1.3 que previa ‘Viabilizar o acesso de agricultores e agricultoras familiares, assentados e assentadas na reforma agrária, povos e comunidades tradicionais e os produtores orgânicos’. O grupo trouxe a decisão para o plenário, pois alguns agroecologistas entendiam que produtores orgânicos não seriam público alvo por não demonstrarem a identidade social do público beneficiário. Entre os que defendiam retirar o termo, um deles utilizou uma Narrativização para legitimar sua ideia acreditando que a incorporação tornaria suscetível o apoio estatal para empreendimentos de mercado e não solidários, “em um mundo dominado pelo capital, a **produção orgânica vai caminhar para o mesmo sentido. Simplificando isso que eu quero dizer. Quando um negócio começa ser rentável, o grande capital se apropria**” ((MST), 2016). Defendendo a manutenção do termo ‘produtores orgânicos’, o representante do

governo se utilizou de Narrativização (1) e Simbolização da Unidade para legitimar e unificar o grupo, no que acabou sendo bem-sucedido.

A gente não está discutindo uma iniciativa, uma meta, nada disso. A gente está discutindo a lógica da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, só que, **então, a gente tem que rever o que foi feito há três anos atrás, quando foi feito a proposta de se juntar, uma estratégia, uma iniciativa, que já vinha de se criar uma Política Nacional de Agricultura Orgânica, e veio do outro lado uma iniciativa de criar uma Política Nacional de Agroecologia (1).** O acordo foi o seguinte, **nós temos mais pontos de convergência do que de divergência, o enfrentamento é praticamente o mesmo, a maior parte das dificuldades são encaradas pelos dois lados. Então, nós temos que unir forças (2),** porque o outro lado é muito mais forte. Essa foi a estratégia e foi o acordo ((MAPA), 2016).

O **Entrevistado 4**, apesar de optar por não mais participar da CNAPO após o *impeachment*, ‘por princípios próprios’, relata as notícias que recebia e atualizações sobre a CNAPO sobre o debate no governo Temer. Afirma que, apesar de não perceber mais a mesma reciprocidade nas respostas do governo, os debates continuavam ocorrendo neste segundo período da CNAPO.

No governo Temer o diálogo continuou bom. Assim as pessoas iam lá, participavam da reunião, governo, e comentavam, prometiam ‘sim vamos fazer e tudo’, mas a gente notava que as coisas já não andavam mais. Eu acho que assim, olhando para traz, e a gente nunca sabe, a gente não imaginava que pioraria ao ponto que piorou. Então eu acho que eles [membros que decidiram permanecer na CNAPO após o *impeachment*] fizeram certo em manter o diálogo, fizeram certo, manteve o diálogo, algum nível de conquista. E depois veio essa terra arrasada que nós estamos, onde simplesmente desapareceu (Entrevistado 4, 2019).

É fato que existia um reconhecimento e respeito mútuo, e as razões expostas ao debate buscavam ser compreendidas. A **Entrevistada 3** relata o quanto a liberdade de expressão era ampla entre os membros que participavam da CNAPO, “aí a gente fazia fala, fazia protesto, denunciava a questão da matança das lideranças, a gente aproveitava esses momentos pra fazer muita coisa” (Entrevistada 3, 2019). Neste sentido, as deliberações geravam deliberações racionalmente motivadas sem influência de eventuais desigualdades sociais ou relações de subordinação, como era perceptível no amplo uso de discursos ideológicos nas defesas das diversas ideias presentes nesse debate.

A efetividade da participação e deliberação ainda era atestada pela liberdade na prática dos discursos ideológicos defendidos por cada vertente presente na CNAPO. Na análise dos discursos percebe-se tanto argumentos racionais na legitimação das ideias de cada

vertente como a livre fragmentação destas posições. Um exemplo de Fragmentação da vertente da produção orgânica foi utilizada para criticar a política de reforma agrária na 2ª plenária por meio da Diferenciação ao comparar assentamentos rurais a favelas.

[E]u quero que se crie a Biobrás, que seja uma bandeira de integralidade dos brasileiros para produção de alimentos gente, esse é o maior desafio do brasil, não importa se é de direita ou de esquerda, vamos trabalhar, vamos pensar, vamos refletir. Eu tô trabalhando em assentamento também e eu reconheço que quando o indivíduo... acabaram de falar ai que **os assentamentos estão virando favela, eu tenho prova disso, a favela dos assentados, entendeu?** Uma nova ordem social. Cadê a política de desenvolvimento desse governo? (W. (BRASILBIO), 2013)

Em determinado momento foi possível ouvir fora do áudio outro representante da BRASILBIO afirmar que aquela opinião era pessoal e não representava a opinião da sua organização, pedindo desculpas pela referência utilizada pelo colega. No entanto, essa crítica contundente foi combatida por discurso agroecologista, quando o representante de movimento em defesa da reforma agrária usou da Diferenciação (1) em relação à elite e uma Narrativização para legitimar a disputa contrahegemônica histórica no Brasil.

[E]stão começando a chamar isso de favela rural, primeiro quero dizer que **isso é conceito da elite, quando querem desqualificar alguém se referência a favela e isso pra mim é pra desqualificar a reforma agraria e desqualificar a agricultura familiar, desqualificar os assentamentos (1)**, isso ai é um **conceito elitista desse país que historicamente desde quando vieram os portugueses pra cá, começou a se desqualificar os que não eram brancos, os que não eram europeus e assim por diante e continua, se criou uma cultura de desqualificar as pessoas para tentar identifica-las (2)**. Então, pra mim a identificação é assentamento da reforma agrária, essa é a identificação

Além de buscar incluir os discursos presentes na esfera pública sobre a agricultura alternativa, os membros da sociedade civil da CNAPO gozavam de considerável controle sobre a organização da deliberação. Esta ampla participação não ocorria apenas pela superioridade numérica da sociedade civil, garantida pela participação de seus membros suplentes, fato que viria a ser prejudicada apenas no final do governo Dilma e durante o governo Temer, por limitações orçamentárias. Logo na 1ª Plenária, o Grupo III, que discutia sobre a gestão da CNAPO, propôs incluir representantes da sociedade civil numa instância de organização, que viria a ser a mesa coordenadora, “acho também que seria muito importante é que tivesse alguém da sociedade dialogando com a Secretaria Geral da Presidência, [...], para acompanhar junto com o Selvino [secretário executivo], as questões mais específicas de

encaminhamentos e de articulação” ((ASA), 2012). A efetivação desta proposta foi confirmada pela **Entrevistada 2**, conforme relato abaixo.

A gente tinha uma pequena comissão executiva que programava as reuniões. Uma pequena comissão que programava as reuniões, eu até fiz parte dessa comissão, que eram umas três pessoas, quatro. Que a gente reunia lá no gabinete do Selvino. E as nossas distensões a gente resolvia ali e tal e a gente foi indo bem. As reuniões eram abertas, com a fala do governo e a fala do movimento da sociedade civil. E a sociedade civil dividia a fala, um homem e uma mulher (Entrevistada 2, 2019).

Por fim, outro aspecto relacionado à efetividade da participação e deliberação é relativo à publicidade da política. Aqui vale ressaltar o site de divulgação da PNAPO, ‘Agroecologia na Rede’. Em visita no dia 21/12/2019, ainda constam as últimas notícias postada, histórico da política, contatos dos membros, publicações, roteiros de práticas, publicações, planos e programações (até 21<sup>a</sup>) e relatórios das Plenárias (até a 18<sup>a</sup>) (PNAPO, 2019). Não obstante a busca por inclusão e publicidade, constata-se o pouco conhecimento e difusão da instituição política PNAPO do público em geral, mesmo os beneficiários diretos da política, conforme percepção do membro da CNAPO, a partir de sua percepção dos participantes do seminário regional do Sudeste.

O Seminário (sudeste) cumpriu um papel importante que é a questão da divulgação e ampliação do PLANAPO. E a gente percebeu claramente, pelo relato dos quatro estados, Espírito Santo tinha pouca gente, mas também tava lá, é um desconhecimento, a falta de se relacionar com a política. Mas por outro lado, iniciativas que vinha para além da criação do plano, bem-sucedidas, coisas importantes acontecendo, experiências e outros também que, por influência do plano e da lei, que conseguem criar espaços e, portanto, discussão da agroecologia e produção orgânica ((UNICAFES), 2017).

## **5.2 Efetividade da Representação**

A consciência dos membros da CNAPO sobre o seu papel nessa instituição foi declarada na primeira plenária após o início do governo Temer, discurso disponível no Anexo C, “temos uma responsabilidade muito grande de estar aqui, pois somos representantes, não respondemos por nós, respondemos primeiro por um conjunto de movimentos, organizações, associações, redes de diferentes naturezas de todo o Brasil, desde organizações nacionais até organizações locais.” (P. P. (ABA), 2016). Depreende-se da fala dos membros da CNAPO um senso de ampla representação dessas organizações.

Neste sentido, a representação máxima era a ANA, tratada como “uma rede de redes”, pelo **Entrevistado 5**. Esta percepção se dava pelo fato de que a ANA representava outras redes de capilaridade regional, a quem lhes caberia essa articulação com suas bases e próprias representações.

A Articulação do Semiárido Brasileiro faz parte da ANA, e a Articulação do Semiárido Brasileiro tem milhares de organizações vinculadas a ela, né. Quer dizer, é evidente que essas milhares de organizações não estão no dia-a-dia dos debates da ANA, mas estão no dia a dia dos debates da ASA. Então, qual é a ideia, é que os representantes da ASA, que estão participando dos debates da ANA, capilariza o seu debate nas organizações que fazem parte. Assim é com a Rede Ecovida, com a Rede Cerrado, com os movimentos sociais né, que são redes muito capitalizados em biomas e tudo né (Entrevistado 5, 2019).

A percepção sobre a representatividade da ANA e a capacidade de seus Encontros Nacionais de Agroecologia condensarem problemas, diagnósticos e soluções para este público é relatada pela **Entrevistada 2**. Este fato foi constatado pela representante da CONTAG tendo em vista o processo de avaliação do PLANAPO I.

[F]izemos um processo participativo incrível de preparação para o terceiro ENA, que foi feito em Juazeiro, se não me engano, foi em maio de 2014. E aí a gente fez caravanas regionais em várias regiões do país, reunindo as redes, e foi muito bom. Porque era uma forma não de uma avaliação sistemática, mas trazer, emergir, trazer, não é, o que tava sendo realizado nas regiões. [...] A ANA na verdade é uma articulação, não é uma organização, e uma articulação que cresceu muito com o ENA. [...]. E o ENA teve muito esse caráter de fazer essa avaliação impulsionar a agroecologia, de trazer os problemas, de diagnosticar, de trazer propostas e tal. [...] O ENA reúne todo mundo. De todo mundo que atuava, tavam todos lá. Eles têm uma grande representatividade. E o terceiro ENA fizemos com paridade homens e mulheres, eram 1000 mulheres, 2000 pessoas, maioria de agricultores, e vagas para os técnicos do governo (Entrevistada 2, 2019).

Cada representação possuía seus próprios mecanismos de diálogo interno, de acordo com suas condições. Assim, as redes representadas na CNAPO exerciam relações de representação e, para calcular essa capacidade de efetiva representação daquelas demandas requerem pesquisas mais individualizadas de cada caso. Já as organizações menores com membros na CNAPO, podiam exercer esse diálogo de forma mais direta, conforme o relato do **Entrevistado 5**, “no caso da AS-PTA, nos territórios que a gente atua, a gente sempre procurou fazer um esforço permanentemente atualizar as organizações que agente assessora sobre políticas públicas em geral, né” (Entrevistado 5, 2019). A **Entrevistada 3** relatou o processo representativo do MMTR-NE.

O movimento se organiza a partir dos estados. E todos estados têm comissões municipais, comissões e coordenações estaduais. E nós temos uma coordenação regional, que é a regional nordeste, que é duas representações de cada estado. E aí a gente tem uma sede que é em Caruaru. [...]. Então as decisões, os repasses, as socializações, mas também formações, seminários regional acontece na maioria das vezes em Caruaru. E aí a gente tem reunião de 2 em 2 meses dessa direção toda (Entrevistada 3, 2019).

Apesar do amplo processo representativo das organizações da CNAPO, em duas entrevistas houveram reconhecimento de certa dificuldade causadas por falta de recursos para promover um diálogo local mais amplo, conforme o **Entrevistado 1**, da STPOrg e integrante do CPOrg-PR.

Então essa foi uma falha nesse período de existência dessa forma de participação. É que não havia recursos para que o representante regional circulasse, assim de um modo geral. No meu caso, como a região Sul é pequena, eu conseguia circular através de uma rede agricultores agroecológico e orgânicos, chamada Rede Ecovida de Agroecologia. Então eu conseguia participar dos encontros estaduais dessa rede, que envolve 4 mil famílias (Entrevistado 1, 2019).

As mesmas dificuldades eram indicadas pelo **Entrevistado 4**. Apesar de um processo complexo de consolidação das demandas locais e regionais, permanecia uma tendência de relações de representação, podendo ocasionar distância entre os interesses do público e os tomadores de decisão.

É uma interligação falha. Eu tenho que assumir isso. Não é aquela coisa bonita de ir e vir, perguntas, de virem perguntas e irem respostas coletivas. Não que a gente não se esforce para isso, mas a Rede Ecovida é muito grande. Quer dizer a gente se esforça relativamente, porque é um tempo, você não vive pra isso, é um trabalho voluntário etc. e a Rede é muito grande. O meio de comunicação que a gente tinha naquele momento era o nosso grupo da Rede, grupo de e-mail onde seria amortizado naquele momento, até era um grupo de e-mail bastante atuante esse ir e vir. Além disso, a Rede Ecovida tem uma série de instâncias organizativas aonde esse assunto relativo à construção do Plano e a execução do Plano eram debatidas. A gente tem as reuniões, que a gente chama de 'plenária de núcleos'. Duas vezes por ano todos os núcleos da Ecovida se reúnem, representantes. Para você ter uma ideia hoje são 30 núcleos [...]. Então, na 'plenária de núcleos' eu posso garantir que eu sempre levava esse assunto. Mas se ele ia ser discutido no núcleo já não tava muito na minha capacidade, os núcleos estão espalhados pelos estados do Sul. Longe um do outro. Além disso, a gente tem a cada dois anos o nosso Encontro Ampliado [...onde...] a gente reúne 1.500, 2.000, 2.500 pessoas. Esses seminários (Encontro de Núcleos) têm 200, 250 pessoas participando (Entrevistado 4, 2019).

Certa dificuldade na efetividade da representação talvez remonte não apenas ao caso da CNAPO, mas seja em si uma das principais questões a serem aprofundadas no tema da participação social. Não é secundária a preocupação em aumentar em demasia a participação em detrimento do debate profícuo, da mesma forma que a reduzida participação pode limitar a inclusão plural de perspectivas. A CNAPO, assim como a maioria de espaços de deliberação, se utilizava de outros meios de representação. Apesar de incorrer no risco de reproduzir relações de representação, parece ter conseguido equacionar adequadamente os dilemas presente nesse tem. Pode-se de considerar que, apesar da disponibilidade de ferramentas tecnológicas atuais, este é um público que, de certa forma, pode ainda estar limitado ao uso de tecnologias que dependam de internet livre e de qualidade ou mesmo de aparelhos com alguma sofisticação. Diante destas limitações, aqui considera-se razoavelmente atendidas as características esperadas para a efetividade da representação, ao menos enquanto não houveram as dificuldades impostas para a participação plural com a ascensão do governo Temer.

### **5.3 Efetividade da Articulação**

A CNAPO não possuía poder decisório sobre a PNAPO, portanto, a articulação entre os mecanismos existentes e os diferentes órgãos e níveis de governo seriam determinantes para o alcance de resultados almejados. A PNAPO foi instituída de forma a promover uma ativa articulação entre a sociedade civil e os diferentes órgãos de governo. Além da CNAPO, a instituição governamental CIAPO era incumbida de elaborar a proposta do PLANAPO e promover a articulação entre os órgãos e entidades de governo e seus diferentes níveis. Importante o fato de que praticamente todos os integrantes da CIAPO eram os mesmos representantes governamentais na CNAPO, portanto, esta interação era direta entre a sociedade civil e os tomadores de decisão e representantes dos diversos órgãos. A preocupação por uma intensa articulação no PLANAPO era uma demanda da sociedades civil desde a 1ª Plenária, conforme a proposta do Grupo I em relação àquele Plano, que deveria “promover a intersetorialidade entre os Ministérios, promover um forte diálogo entre os Ministérios e a sociedade civil” (P. P. (ABA), 2012).

Contribuiu para a institucionalização da PNAPO bem como o alcance da efetividade da articulação o fato de haver vários agentes governamentais identificados com o tema e defensores da agroecologia, destacando a determinância do projeto político do governo para a



existência e funcionamento desta política nos governos do Partido dos Trabalhadores, conforme destaque do **Entrevistado 4**.

[N]o governo Lula, governo PT, ONGs ou outros profissionais de outras áreas que não ONG, mas ligados à agroecologia, assumiram papel de destaque em diferentes pontos e postos do governo federal. Então aí tinha agroecologistas em locais importantes do governo. [...] nós temos uma galera aí que vem bancando a agroecologia onde pode e quando pode (Entrevistado 4, 2019).

A **Entrevistada 9**, integrante da CIAPO, confirma o papel contextual do projeto político ao ressaltar o papel do ‘ativismo dos servidores’.

Teve um mérito assim, isso é muito interessante, como servidores ativistas dentro das instituições tem um papel tão relevante [...]. Acho que teve um papel muito importante da sociedade civil ter encontrado em servidores que tavam apaixonados pela temática, porque foi toda uma costura [...] eu dou muito mérito para essas figuras que estão ali no médio escalão que lutaram o tempo inteiro para a pauta chegar na agenda de governo (Entrevistada 9, 2019).

Ao constatar a predisposição e capacidade dos representantes da sociedade civil, proporcionada pelo desenho institucional e a sua intensa manifestação discursiva, os aspectos contextuais parecem determinar com mais impacto a efetividade da articulação com os diferentes órgãos de governo, principalmente após o início do governo Temer. Na 19ª Plenária o participante indígena da ST Terra e Território criticava a aparente falta de disposição da FUNAI em estar presente, e também a ausência de representantes de comunidades quilombolas.

Mais uma vez identificamos a ausência da Funai nessa discussão importantíssima, principalmente nesse momento, e percebemos que essa ausência se dá muito por conta da não intenção da FUNAI em estar discutindo essa temática sob a ótica dos povos indígenas. Foi passado o informe de que a FUNAI foi comunicada, essa não é a primeira reunião que a FUNAI não comparece. [...] constatamos também, mais uma vez, a ausência de comunidades quilombolas na discussão dessa ST ((APOINME), 2017).

Na 21ª Plenária o representante da FETRAF critica a falta de atenção dada pelo então Ministro da Casa Civil ao não receber representantes dos três principais conselhos para apresentação das demandas dos agricultores familiares.

Eu começaria registrando exatamente o descaso que o Governo trata a questão da ATER ao se negar a sentar com três conselhos. Nós temos uma deliberação desta Comissão Nacional de Agroecologia, nós temos uma deliberação do Conselho

Nacional de Segurança Alimentar Nutricional e uma deliberação do CONDRAF, cujo Presidente do CONDRAF é o Secretário Especial de Agricultura Familiar, de solicitação de uma audiência com o Ministro Padilha para discutir especificamente dois pontos, que eram a recomposição do orçamento do PAA e a recomposição dos orçamentos de ATER com a retomada dos pagamentos. Faz três meses que os três conselhos solicitaram essa audiência para o Ministro Padilha e ele sequer respondeu, quando respondeu foi mais descaso ainda, porque diz que não teria agenda para tratar um tema tão prioritário como esse, submetendo ao Subsecretário a possibilidade de receber, torno a dizer, três conselhos importantíssimos que fazem parte, CNAPO, CONDRAF e CONSEA ((FETRAF), 2018).

Ao relatar sobre a interação entre a CNAPO e a CIAPO, o membro da STPorg cita a dificuldade causada pela ampla coalizão governante que abarcava agendas progressistas e conservadoras, conforme o **Entrevistado 1**.

O papel central da CIAPO era acolher as dicas, sugestões do conjunto da CNAPO pra dentro da execução do orçamento do estado. Ela teve uma série de problemas, né. [...] era um governo de composição. Então anjos e demônios, querubins, todos estavam presentes nesse debate. Nos subterrâneos do governo, a força maior é a força dos donos do capital. [...] o Brasil foi um boom de políticas públicas que deixou a nossa elite bem incomodada. A garantia de direitos para vários e muitos setores, incluindo o direito à participação, é uma coisa que os 380 anos de escravidão estranhou, nesses 380 anos de escravidão estão presente na estrutura do estado e da sociedade. É por isso que veio o golpe [...]. Porque a nossa sociedade tem essa perversidade embutida na sua história, na massa do seu sangue. [...]. Então a nossa elite ela se acostumou a tratar os trabalhadores da sociedade como escravos (Entrevistado 1, 2019).

Em relação aos níveis de governos, havia uma intencionalidade na PNAPO de promover uma interação entre políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica. Conforme o relato do **Entrevistado 5**, a expectativa era criar algo parecido com as instituições participativas do CONSEA em diferentes níveis de governo, objetivo interrompido pelo processo de *impeachment* da então presidente Dilma.

[P]arecida com o Sistema Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional: tem Conselho Nacional, você tem o CONSEA nacional, você tem os CONSEAs estaduais né, até os CONSEAs municipais. A ideia era de pouco a pouco ir criando também e fomentando que os estados pudessem também instituir suas políticas de agroecologia. Isso de fato houve uma evolução nesse sentido. Mas o fato é que com a interrupção, com a ruptura né, da construção da própria PNAPO, com a mudança do contexto político, hoje você tem umas situações em que vários estados levando a frente mas nós não temos mais uma instância federal, que poderia ser uma coordenação assim de um sistema nacional (Entrevistado 5, 2019).

Em nível infranacional, até o ano 2.001 duas legislações foram instituídas relacionadas à agroecologia, porém abordavam especificamente uma produção orgânica voltada para a agricultura familiar. Somente após um longo período de intensa articulação e consolidação dos movimentos agroecológicos e da agroecologia como campo do conhecimento outras normas que passaram abordar uma visão sistêmica agroecológica foram instituídas. A próxima norma infranacional direcionada à agroecologia surgiu apenas em 2011, contemporânea aos debates e construções já existentes em torno da PNAPO, conforme o esquema disposto no Apêndice C, atualizado a partir de Venâncio (2017, pp. 128-130). De acordo com as principais leis e políticas voltadas especificamente à agroecologia que entraram em vigor no Brasil a partir do ano 2.011, 16 Unidades da Federação e 4 municípios possuem políticas de agroecologia em vigor. Apesar de não confirmar a efetividade da articulação da CNAPO, a promulgação de um vasto marco legal infranacional nesse período denota fortes indícios da capacidade de articulação desses atores em seus respectivos estados a partir do fortalecimento do movimento agroecológico em seus territórios.

A 16ª plenária da CNAPO ocorreu com a participação de representantes de governos estaduais, quando estes colheram subsídios para as suas próprias políticas de agroecologia e produção orgânica, conforme relato abaixo.

É um ganho para a Comissão, a gente estar cada vez mais conseguindo que a ideia da agroecologia e da produção orgânica se dissemine pelas unidades federativas, estados e municípios. A próxima meta é a gente começar a trazer municípios para cá. Queria inclusive destacar que dois dos estados que estão aqui hoje vieram para colher subsídios para elaborar o seu primeiro plano nessa área, quer dizer, ainda não têm uma política de agroecologia e produção orgânica e vieram para, junto à Comissão, colher subsídios para elaborar o seu primeiro plano (C. R. (SGPR), 2016).

Também nesse encontro de representantes estaduais, na 16ª Plenária, consolidavam-se a organização dos seminários regionais com a proposta de que a Política e o Plano se concretizam efetivamente nos territórios. Para isso, entendiam que a sua efetivação passaria pelo comprometimento e interação dos atores governamentais e sociais locais e nas esferas municipais e estaduais, e que a Política e o Plano, naquele estágio de implementação, careciam de maior divulgação junto à sociedade como um todo e de maior sintonia entre as discussões, articulações interinstitucionais e dos órgãos governamentais com os atores da sociedade civil envolvidos com a agroecologia e produção orgânica em andamento no âmbito federal e nos âmbitos estadual e municipal.

A nossa proposta discutida ontem com a participação dos estados, é a possibilidade de em 2017, nós realizarmos esses seminários nos estados com a participação dos estados e com a participação da sociedade civil, mas seminários de caráter regional, não apenas estadual. Para a nossa felicidade e também da plenária todos os estados presentes ontem se manifestaram favoráveis a essa construção, aquela proposta que vocês receberam de seminários regionais que fora encaminhada, ela tinha uma discussão prévia, já feita na mesa coordenadora. [...] A ideia não é seminários massivos, são seminários de divulgação e articulação com participação de agricultores e agricultoras no aspecto da gente formar cada vez mais essa coesão, esse conhecimento e troca de experiência para que ampliemos essa rede que já existe nas organizações da sociedade civil, mas que ela se torne uma rede de políticas públicas do governo e da sociedade civil em relação ao PNAPO (R. N. (SGPR), 2016c)

Os seminários regionais teriam então por objetivo geral fortalecer o desenvolvimento da agroecologia e produção orgânica em cada uma das cinco regiões brasileiras, mediante o compromisso político e a formação de sinergias entre os atores envolvidos nos estados subnacionais. No total ocorreram apenas os seminários da região Sul em Porto Alegre (26 e 27.04.2017), região Sudeste em São Paulo (29 a 31.08.2017) e na região Norte em Belém (12 a 14.12.2017). Os seminários que ocorreram tinham por objetivo:

- ✓ Apresentar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas relações com a agroecologia e produção orgânica.
- ✓ Aproximar os estados com a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO, e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO.
- ✓ Realizar intercâmbio entre os estados sobre ações, programas e políticas públicas de agroecologia e produção orgânica.
- ✓ Colher experiências em agroecologia e produção orgânica no âmbito regional.
- ✓ Fomentar compromissos entre estados e sociedade civil até 2020, para promoção da agroecologia e da produção orgânica.

Conforme os relatórios dos três seminários, uma série de diagnósticos, demandas e propostas foram consolidadas nestas três oportunidades, porém houve pouco tempo de sua consolidação para determinar a real influência dessas demandas na execução da PNAPO ou naquelas políticas infranacionais. Os seminários nas regiões Nordeste e Centro-Oeste acabariam sendo postergados para o ano de 2019 e acabaram impossibilitados pela nova agenda do governo eleito em 2018.

O intuito de promover a articulação em outros níveis de governo também foi refletido no desenho institucional da CNAPO, papel que caberia aos CPOrgs. Segundo a explanação do consultor da CIAPO para o PLANAPO I, caberia aos CPOrgs serem “a âncora

com os estados no âmbito do plano, a nossa ligação mais forte com os estados está por intermédio desse mecanismo que já está criado isso não é uma coisa menor” ((consultor CIAPO), 2013). As CPOrg-UF, instituídas por atos dos Superintendentes Federais de Agricultura de cada Unidade da Federação, eram compostas de forma paritária por representantes do setor público e de entidades da sociedade civil (setor privado) de reconhecida atuação no âmbito da produção orgânica (Brasil, 2015a). Neste sentido, além de organizações não governamentais dos estados, participam desta articulação órgãos ou entidades estatais com atuações nos diferentes segmentos, como assistência técnica, ensino, fomento, pesquisa, logística, abastecimento e fiscalização. De fato, na CNAPO participavam 2 representantes dos STPOrgs indicados pelas CPOrgs-UF, porém pouco foi possível constatar de uma intensa interação entre os níveis governamentais. Aqui pode-se depreender uma limitação da capacidade do governo de prover recursos para uma maior articulação entre as regiões, conforme o relato do **Entrevistado 1**, representante do STPOrg, e já descrito na seção da Efetividade da representação.

Outra forma de articulação da CNAPO se dava por meio da interação junto a outros conselhos de políticas públicas, sendo destacada a relação com o CONSEA e o CONDRAF. Esta interação ocorria numa instância nomeada Interconselhos que reunia, além dos conselhos citados, a Comissão Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, conforme o relato da **Entrevistada 3** abaixo sobre como se deu o início dessas reuniões, inicialmente decorrente do apoio governamental para a construção do PPA 2016-19.

No segundo plano a gente conseguiu melhorar porque a gente fez uma incidência diferente. A gente pensou então, na verdade a gente se uniu com o CONSEA, que é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o Conselho, que na época era comissão nacional e depois passou a ser conselho, mas na verdade acabou não atuando como conselho pós-golpe, Comissão Nacional das Comunidades e Povos Tradicionais, com o CONDRAF e a gente então fez umas reuniões que a gente chamou Interconselhos. Isso a gente fez algumas reuniões Interconselhos e junto com algumas pessoas que tinha no governo que entendia de orçamento, porque esse negócio de orçamento é complicado de entender, e aí a gente fez então de qual seria a estratégia de incidir no orçamento. Então em programa não sei o que lá aí coloca lá a agroecologia, para a partir daí você poder, né... Então agroecologia, segurança alimentar, porque agroecologia e segurança alimentar. As políticas de fomento da agricultura. E aí a gente conseguiu fazer várias incidências nesse processo da construção do PPA. Porque também o governo chamou os diversos conselhos, a sociedade para poder então levantar propostas para o PPA. Então aí a gente então se articulou e meio que assim, algumas pessoas vão para ali, outras para ali pra conseguir implementar os vários eixos lá. Muitos conselhos meio que apoiam, mas não entendem exatamente do que é dinâmica da política. Como a gente também as vezes também não entende, mas de certa forma todo mundo apoiou, passou tranquilo (Entrevistada 3, 2019).

Essa construção coletiva dos Interconselhos é confirmada na abertura do seminário ‘Dialoga Brasil Agroecológico’, contíguo à 16ª Plenária sobre a construção do PLANAPO II.

Nós, sociedade civil e Estado, temos uma articulação, inclusive, com outros fóruns como CONSEA e CONDRAF, não é um debate específico e apenas nesse espaço, nós construímos essa proposição e está assinada e temos uma forte expectativa de que essas lutas e essa construção institucional dê sequência (P. P. (ABA), 2016).

Sobre as reuniões Interconselhos é válido registrar uma última decisão daquele espaço, uma carta enviada à equipe de transição do governo Bolsonaro, então recém-eleito em que buscava evidenciar os benefícios de se manter as instâncias de participação social que vinham sendo fortalecidas desde a CF de 1988. Conforme a fala da 22ª e última Plenária da CNAPO, os representantes da CNAPO no Interconselhos optaram não assinar a carta por não ter havido discussão anterior junto à CNAPO

A gente participou da reunião Interconselhos e o CONSEA tirou uma carta, apresentou para gente, nós fomos lá enquanto CNAPO, e não era ainda do nosso conhecimento, mas o CONSEA apresentou uma carta que vai encaminhar para o governo com as demandas no sentido de dialogar. Nós enquanto CNAPO, até porque o número da participação nossa nesse conselho tá bastante reduzida, uma série de questões, muitas pessoas não vieram, também porque a gente não fez uma discussão com as nossas entidades na base. Então nós tiramos que não vamos encaminhar, assinar essa carta ((UNICAFES), 2018).

O CONSEA foi destituído, logo no início do governo Bolsonaro e antes do Decreto que destituiu outros espaços de participação social, motivado pelo envio desta carta, segundo a impressão da secretária adjunta da CNAPO, em conversa informal no momento da coleta dos arquivos da presente pesquisa. A Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019, que estabeleceria a organização administrativa daquele governo, revogava o inciso e artigo da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional/LOSAN, de 2006, de modo a extinguir o CONSEA da estrutura organizativa do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.

Com menor capacidade de influência e resultados alcançados, a CNAPO ainda buscou alguma relação com a Frente Parlamentar de Agroecologia. Segundo o relato do **Entrevistado 6**, essas relações ocorreram especificamente para a realização o II Seminário de Agroecologia e Produção Orgânica no Congresso Nacional. Este seminário tinha por objetivo dar visibilidade à agroecologia como proposta de desenvolvimento rural para o País,

sensibilizando parlamentares, assessores e técnicos legislativos para a proposição, acompanhamento e aprimoramento de matérias legislativas que pudessem fortalecer e aperfeiçoar a legislação federal. Esta interação também se dava, muitas vezes, no contato direto com os parlamentares, como na tentativa de reaver os expressivos cortes orçamentárias ocorridos na aprovação da PLOA desde o ano 2.017.

Conforme busca pela palavra ‘CNAPO’ nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o tema de maior citação é relacionado à Política de Redução do Uso de Agrotóxicos, o PNARA. Este veio a ser uma alternativa a não aprovação do PRONARA proposto pela CNAPO. Prova desta interação ocorreu com a participação do secretário executivo e da representante da UNICAFES em audiência pública na Câmara dos Deputados para análise da PNARA. Segundo a Proposta de Lei 6670/16. Caberia à CNAPO a responsabilidade de promover a participação da sociedade no acompanhamento e aperfeiçoamento da PNARA.

Duas perspectivas da efetividade de articulação prevista na CNAPO foram bem contempladas. Neste sentido, constituir subcomissões temáticas para reunir setores sociedade na tomada de decisão e promover o diálogo nos três níveis de governo foram bem atingidos. Haja vista a intensa dinâmica deliberativa com um profícuo debate proveniente das ST’s enquanto essas puderam funcionar bem, e a interação em outros níveis de governo que resultaram numa proliferação de legislação infranacionais, por exemplo.

Apesar de sua dependência de recursos governamentais para seu funcionamento, a CNAPO era constituída por atores sociais com considerável capacidade política de atuação. A dificuldade de seus discursos afetarem o conjunto de forças hegemônicas no Congresso e mesmo na sociedade denota algum tipo de insucesso nesta perspectiva de articulação quando considerado um nível mais amplo, além das esferas governamentais. Apesar da consolidação ideológica, os discursos da CNAPO não foram capazes de superar a hegemonia do agronegócio no poder político do Estado e inclusive na esfera pública mais ampla que pouco tomou consciência de suas pautas. Apesar de uma disputa contrahegemônica, política e economicamente muito desfavorável, o discurso da CNAPO pouco transcendeu as esferas governamentais e militantes afetos ao tema.

Certamente a sua manutenção seria muito difícil, considerando que inclusive CONSEA, instituído por lei, foi paralisado no governo Bolsonaro. No momento, não se encontra experiências bem-sucedida nessa perspectiva, porém, talvez se houvesse mais algumas conquistas na ampliação do debate de sua pauta, até mesmo a sua desestruturação

teria sofrido um pouco mais de resistência além de poucas manifestações de congressistas alinhados às pautas progressistas solicitando a retomada da CNAPO.

#### **5.4 Efetividade da Implementação**

A efetividade da implementação está relacionada aos resultados relacionados à ganhos de eficiência na execução de políticas públicas e bens públicos aos atores da política. Como abordado no capítulo teórico, é difícil determinar a contribuição da CNAPO nos resultados alcançados. Corroborar para esta limitação o fato de seu desenho institucional não estabelecer um poder decisivo sobre a política, apesar de gerar decisões institucionais no âmbito da CNAPO. Além disso, uma série de fatores dificultaram o estabelecimento e controle de indicadores claros que possibilitassem um monitoramento e avaliação razoável da PNAPO e seus Planos: dificuldades no acesso aos dados gerados por cada órgão; maior parte dos dados disponíveis não eram exclusivos da agroecologia; indisponibilidade de equipes para auxiliar na elaboração de tais relatórios; pouca expertise em monitoramento de políticas públicas no Brasil (Trovatto et al., 2017).

Desta forma, esta seção apresentará alguns dos resultados identificados nesta pesquisa ou com subsídio de outros trabalhos quando encontrados, e possíveis impactos da PNAPO, de acordo com a perspectiva de seus atores.

##### **5.4.1 PLANAPO**

Debatida e revisada pela sociedade civil, o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Brasil Agroecológico foi lançado pela presidente Dilma Rousseff durante a 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2ª CNDRSS) no dia 17/10/2013. Oficialmente instituído pela Portaria Interministerial nº 54, de 12 de novembro de 2013, um ano após o lançamento da PNAPO.

Durante o processo de construção do PLANAPO I (2013-2015), buscou-se um alinhamento entre as ações já em andamento nos dez ministérios da política e com as metas, os objetivos e as iniciativas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) do governo federal do período 2012 a 2015. O plano continha seis objetivos, quatorze metas, 79 estratégias e 125 iniciativas, todas estruturadas em quatro grandes eixos: i) produção; ii) uso e conservação de



recursos naturais; iii) conhecimento; e iv) comercialização e consumo. Para a sua execução, previa o investimento de R\$8,8 bilhões para ações de incentivo ao cultivo de alimentos orgânicos em três anos. Desse total, R\$7 bilhões seriam disponibilizados via crédito agrícola, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF e do Plano Agrícola e Pecuário, e R\$1,8 bilhão seriam destinados para ações específicas, como qualificação e promoção de assistência técnica e extensão rural, desenvolvimento e disponibilização de inovações tecnológicas e ampliação do acesso a mercados institucionais, como o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

Em pesquisa com base no Relatório de Balanço do PLANAPO 2013-2015 e entrevistas com os participantes das instancias de gestão, Sambuichi, Ávila, et al., (2017) destacam a elevada execução dos recursos não reembolsáveis previstos no plano, apesar de denotar o baixo percentual de execução dos recursos destinados para o crédito, correspondentes à maior parte dos recursos então previstos. Uma das explicações, por parte dos representantes, apontava para o fato de o sistema de crédito rural, próprio do paradigma do agronegócio, não ser o mais adequado para a transição agroecológica, paradigma onde seria mais apropriado instrumentos como os fundos de crédito rotativo ou cooperativas de crédito (Sambuichi, Ávila, et al., 2017).

Ainda de acordo com a análise de Sambuichi, Ávila, et al., (2017), o PLANAPO I teve a capacidade de articular iniciativas que antes estavam dispersas no governo, porém estas ações permanecerem segmentadas e com pouca interação interministerial, causando pulverização do potencial das ações. Apesar da diversidade de assuntos, como o empoderamento das mulheres, os insumos para agricultura orgânica, a redução do uso de agrotóxicos, as sementes crioulas e o financiamento das redes de agroecologia, destacaram-se a ausência de temas fundamentais para a política, como reforma agrária e a demarcação de territórios de comunidades tradicionais e indígenas. Apesar de destacada e elevada execução das ações previstas em agroecologia durante o PLANAPO I, permitindo novas gerações de técnicos, foi apontada a baixa execução e dificuldade nas ações de regularização da produção orgânica e ações de ATER para o apoio ao extrativismo e manejo florestal justamente pela falta de recursos humanos e financeiros disponíveis (Sambuichi, Ávila, et al., 2017).

O PLANAPO II (2016-2019) foi instituído por meio da Portaria Interministerial nº 1, de 3 de maio de 2016, e lançado em junho daquele ano durante a II Conferência Nacional de Ater. Esta segunda versão do PLANAPO tinha como principais inovações a inclusão de mais

dois eixos, ‘Terra e Território’, com o objetivo de ‘Garantir acesso à terra e territórios como forma de promover o etnodesenvolvimento dos povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária’, e o Eixo ‘Sociobiodiversidade’ com os objetivos de ‘Promover o reconhecimento da identidade sociocultural, o fortalecimento da organização social e a garantia dos direitos de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores(as) familiares’ e ‘Apoiar a produção, beneficiamento, armazenamento, distribuição e comercialização dos produtos da sociobiodiversidade e ampliar sua visibilidade e consumo’. Estes eixos eram demanda da sociedade civil para o primeiro plano, segundo o representante da ASA na 12ª Plenária.

É um aspecto extremamente positivo que é o surgimento ou acolhimento, por parte do governo, da proposta da ANA que é a inclusão do Eixo Terra e Território e do Eixo Sociobiodiversidade né. Por que é uma demanda do primeiro plano do primeiro documento que nós apresentamos para construção do primeiro plano de agroecologia ((ASA), 2015).

Porém para o convencimento dos atores governamentais, essa construção foi sendo consolidada a partir do GT e posterior ST Terra e Território, conforme o relato da **Entrevistada 3**.

No segundo Plano a gente criou o eixo de Terra e Território, que no primeiro (PLANAPO) a gente não conseguiu porque dizia que Terra e Território não dialogam com a agroecologia. Agroecologia era produzido nas nuvens, tipo assim. E aí no segundo Plano a gente conseguiu criar dentro do Plano e para dentro da comissão então uma subcomissão de terra e território. Nessa subcomissão de terra e território, era muito forte a participação dos indígenas e quilombolas pelo tema de terra e território (Entrevistada 3, 2019).

A consolidação do PLANAPO II atendia às expectativas da sociedade civil representada na CNAPO. Porém, conforme o **Entrevistado 4**, essas expectativas materializadas no Plano foram afetadas pelas dificuldades econômicas do governo naquele período após a aprovação.

[A]í a gente pôde então pensar ações na perspectiva de ter uma chamada de ATER diferente, de poder colocar recursos para ações específicas, a gente pensou de ter, a gente chamou crédito, mas ter fomento para os quintais produtivos, tudo isso já num segundo Plano. A gente colocou a questão das cisternas, da captação de água pensou não só no Nordeste, mas também no Norte, pensando a água também como uma estratégia de também né da agroecologia, porque a água como alimento mais água também. [...]. Mas para isso precisa de dinheiro, né, precisa do orçamento. E aí quando a gente então concluiu então o segundo plano aí vem todo aquele momento de

negociação para não ter cortes. Corte da cisterna, e começou aquela coisa da gente muito negociando as coisas de evitar mais cortes na política (Entrevistado 4, 2019).

A partir de outubro de 2016, com o início do governo Temer, iniciou-se um processo de atualização técnica do PLANAPO II, a partir de revisões e ajustes propostos pelas áreas responsáveis pelas ações do plano. Conforme informação disponível no site da PNAPO, a atualização foi concluída em junho de 2017, sendo endossado por todos os órgãos governamentais que integravam a CIAPO, para então serem socializado com a CNAPO, em sua 18ª reunião (PNAPO, 2019). Estas alterações, impostas pelo novo contexto após o *impeachment*, causava críticas da sociedade civil, conforme o relato do representante da SEAD, antigo MDA, naquela 18ª Plenária.

Um outro ponto que a gente quer trazer o informe, que foi bastante conturbado na última Reunião Ordinária da CNAPO e que, de alguma forma, a gente tentou limpar um pouco o terreno para deixar muito claro que não existe absolutamente nada escondido sendo feito. É a atualização técnica. E é assim que a gente está chamando: Atualização Técnica do PLANAPO. Então, da última reunião foi distribuído muito em cima da hora algumas cópias, eu não sei se foi e-mail, algum edital, de alguma forma, todo mundo, acho que acabou se... tomando conhecimento de um novo escrito, documento, que é do PLANAPO. Esse processo é um processo que a gente veio desde o meio do ano passado, na verdade, numa necessária atualização por conta de mudança de gestores, por conta de alteração de quadro econômico, de entendimento daquilo que tinha sido estabelecido lá naquele primeiro Plano, lá em 2016 ((SEAD), 2017).

De acordo com o **Entrevistado 6**, a questão da capacidade financeira do Governo foi uma das determinantes para que a PNAPO não alcançasse mais resultados, “uma das principais restrições é a restrição orçamentária. Talvez essa tenha sido a principal dificuldade para que a PNAPO fosse mais efetiva do que ela foi. [...]. Recursos previstos para a execução orçamentária” (Entrevistado 6, 2019). O **Entrevistado 8** destacava, além da dificuldade orçamentária, a burocracia estatal como importante limitadora dos resultados esperados pelos membros da CNAPO, “primeiro a limitação de recursos, que foi bastante grande e toda máquina burocrática do governo que não teve agilidade suficiente para fazer mais em menos tempo, também foi fundamental isso” (Entrevistado 8, 2019).

Segundo Sambuichi, Spínola, et al. (2017), realizada em 2015 por meio de entrevista com todos os representantes que haviam participado da CIAPO e da CNAPO, foi destacado como acertos do PLANAPO: a participação social e interministerial na sua construção; e o foco no apoio à agricultura familiar e às comunidades tradicionais. Por outro lado, aqueles

atores haviam destacado negativamente a baixa prioridade dada à agenda da agroecologia no governo, que apesar de possuir um número significativo de ministérios, a sua participação ainda era considerada baixa.

Estes dois Planos contemplaram um conjunto de ações com dotações orçamentárias previstas em lei, aprimorando e buscando integrar políticas importantes como as de ATER, apoio aos núcleos de agroecologia, conservação das sementes crioulas, mercados institucionais, promoção dos produtos da sociobiodiversidade, apoio às redes de agroecologia em territórios, registro de produtos fitossanitários para produção orgânica, entre outros. Porém, é consenso entre os membros da sociedade civil da CNAPO que duas propostas de programas representaram as principais construções da PNAPO, tendo sido os únicos desenvolvidos durante seu funcionamento: o Ecoforte e o PRONARA.

#### **5.4.2 Ecoforte**

O Acordo de Cooperação Técnica nº 13.2.1089.1 foi firmado entre SG/PR, MDA, MMA, MDS, MTE, MAPA, CONAB, EMBRAPA, BNDES, Fundação Banco do Brasil (FBB) e Banco do Brasil durante a 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2ª CNDRSS), no dia 17/10/2013, com validade de cinco anos. Com ele instituiu-se o Programa Ecoforte, que visava potencializar as ações do Brasil Agroecológico, apoiando as redes, cooperativas e grupos produtivos de agroecologia, produção orgânica e extrativismo para fortalecimento da produção e processamento, do acesso aos mercados convencionais, alternativos e institucionais e para ampliação da renda dos agricultores familiares e extrativistas.

A aprovação do Ecoforte no PLANAPO I foi possível, pois os recursos do programa eram oriundos da Fundação Banco do Brasil (FBB) e do Fundo Amazônia e Fundo Social do BNDES e não da administração direta, conforme relata a servidora pública que atuou na consolidação da PNAPO e do Ecoforte.

Eles (sociedade civil) queriam um fundo para financiamento das organizações e a solução que a gente encontrou foi um programa que financiasse as redes indiretamente e esse trabalho que eles fazem de formação de redes, de condução de articulação, etc e tal. Esse foi o caminho que a gente construiu pra atender essa demanda numa lógica de política pública. Porque a gente não pode fazer um fundo para financiar ONG, né. Na época, não tinha nenhum amparo legal essa proposta. Então essa foi a construção que a gente construiu e que eu acho que contemplou muito (Entrevistada 9, 2019).

A construção do Ecoforte foi inspirada na experiência de apoio às redes de catadores de materiais recicláveis, o programa CATAFORTE, um arranjo entre órgãos do governo federal, o BNDES, a FBB e a PETROBRAS. Após um processo que envolveu consultas a alguns membros da CNAPO e a formalização do Programa Ecoforte, ele apresentado na 4ª Plenária da CNAPO pela Representante da SG/PR, um dia após a formalização do Acordo de Cooperação Técnica que o instituiu. O primeiro edital de seleção pública do Ecoforte seria publicado em 27/03/2014, porém na 5ª Plenária da CNAPO era registrado em ata um questionamento sobre a falta de participação da sociedade civil na modelagem deste edital, [representante da ANA] “questionou sobre a participação social na nova modelagem do edital, já que houve participação no primeiro momento, na oficina, e com contribuições à modelagem inicial” (CNAPO, 2013). Essa percepção foi confirmada pela **Entrevistada 2**.

Mas teve dificuldades. Por exemplo, houve movimentos que reclamaram, e organizações, que o Ecoforte foi discutido por um grupo pequeno, ele não foi criado a discussão. Eu inclusive participei de reuniões na Fundação Banco do Brasil na concepção do Ecoforte. Mas isso era uma reunião paralela, ela não estava colocada ali no processo. Então nem todas as organizações participaram (Entrevistada 2, 2019).

Apesar de algumas críticas quanto à participação social na consolidação do programa, foi uma das ações mais elogiadas por sua inovação e resultados, em relação àquelas que vinham sendo executadas de forma isoladas pelos ministérios. Neste sentido, a capacidade do Ecoforte responder a uma demanda por um desenvolvimento que valorizasse as especificidades territoriais foi destacada pelo **Entrevistado 5**, em comparação à secretaria do MDA, responsável por conduzir a PNAPO.

Quer dizer, quando que a gente conseguiu fazer uma coisa mais coerente, foi com o Ecoforte. O Ecoforte sim que foi um desenho que, por fora dos ministérios, já com a Fundação e com o BNDES, a gente teve muito mais autonomia de desenhar junto com a Fundação e com o BNDES, uma visão desenvolvimento territorial com o olhar da agroecologia. Mas assim a Secretaria de Desenvolvimento Territorial ela terminou não conseguindo, até porque não tinha tanto orçamento, não tinha tanto apoio político lá naquele momento, como teve no início. Então o Ministério do Desenvolvimento Agrário... na verdade quando a gente fala em CIAPO a gente tá falando da SAF, Secretaria da Agricultura Familiar. E isso para nós foi muito ruim, né. A SAF monopolizou a agenda dentro do Ministério. E a gente não conseguiu superar essa barreira, ou seja, por um lado é uma política que articula vários ministérios, mas dentro do próprio Ministério onde ela tá ancorada ela não articulou. São as contradições do processo (Entrevistado 5, 2019).

Além da abordagem territorial, os maiores elogios ao Ecoforte também ressaltavam o seu aspecto intersetorial na articulação com as diversas políticas disponíveis, limitada apenas pela disponibilidade de recursos para mais projetos, conforme relato do **Entrevistado 6** abaixo.

Mas o fato de ser um programa de apoio a redes territoriais, que ele, de alguma forma, o próprio programa atuou na integração das políticas. A partir das organizações da sociedade civil que atua nos territórios, essas organizações acessavam as políticas mais variáveis, como a de ATER, e o programa foi uma forma de integração de política. Inclusive a própria avaliação dos projetos levou em conta a distância das políticas nos territórios e a capacidade das redes nos territórios de mobilizar essas políticas, né. Teve a política de certificação orgânica, de ATER, de comercialização, o PAA, principalmente o PNAE. Então o programa foi um esforço nesse sentido e foi uma construção que passou muito pela CNAPO. Uma das principais restrições é a restrição orçamentária. Talvez essa tenha sido a principal dificuldade para que a PNAPO fosse mais efetiva do que ela foi (Entrevistado 6, 2019).

Ao todo foram publicados 4 editais de seleção pública do programa Ecoforte. Estes editais permitiram a apresentação de proposta de projetos com recursos não-reembolsáveis por organizações de direito privado sem fins lucrativos representativas de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais ou indígenas. Esses projetos focavam em empreendimentos econômicos coletivos de produção, beneficiamento ou comercialização de produtos da Sociobiodiversidade, de sistemas produtivos orgânicos ou de base agroecológica, ou especificamente para empreendimentos de comunidades territorializadas no interior ou entorno de unidades de conservação federal no Bioma Amazônico.

De acordo com os dados divulgados pela FBB, disponíveis no Apêndice D, os quatro editais totalizaram quase R\$ 68 milhões para a contratação de 87 projetos sociais, apresentados por 72 organizações diferentes, de acordo com uma abordagem territorial e especificidades locais. Este recurso beneficiou até 45 mil agricultores(as) familiares em 295 municípios diferentes no Brasil. Apenas os estados do Espírito Santo, Maranhão, Rio Grande do Norte, Roraima, e Sergipe não tiveram projetos contemplados pelo Programa Ecoforte.

A Tabela 3 abaixo faz um comparativo entre os recursos e objetivos previstos para o Programa Ecoforte, de acordo com os PLANAPO's I e II, e aqueles de fato executados pelos editais da FBB e do BNDES, comprovando um baixo volume de recursos executados diante do previsto.

Tabela 3: Comparativo entre PLANAPO e execução do Programa Ecoforte

Previsão		Executado	
<b>Meta 2 - PLANAPO I</b>			
R\$ 60,0 milhões	30 redes apoiadas	R\$ 32,0 milhões	28 redes apoiadas (Edital 2014/005)
R\$ 25,0 milhões	350 projetos para empreendimentos	R\$ 12,4 milhões	23 empreendimentos (Edital 2016/007)
R\$ 90,0 milhões	100 empreendimentos de redes apoiadas	R\$ 3,0 milhões	6 empreendimentos de redes apoiadas (Edital 2017/030)
<b>Meta 3 - PLANAPO II</b>			
R\$ 20,0 milhões	Fortalecimento e a ampliação das redes	R\$ 16,0 milhões	20 redes apoiadas (Edital 2017/030)
<b>Meta 26 - PLANAPO II</b>			
R\$ 8,0 milhões	Estruturação de empreendimentos (Amazônia)	R\$ 4,0 milhões	10 empreendimentos em UC/Amazônia (Edital 2014/020)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados dos Editais da FBB

Em trabalho de avaliação do Edital de Seleção Pública 2014/005 Redes Ecoforte, Martins e Sambuichi (2019) focaram na percepção dos representantes da sociedade civil membros da CNAPO, percebe-se uma série de impressões positivas e negativas desses atores. Abaixo seguem as impressões positivas sobre o programa Ecoforte que, em certa medida, poderia ser equiparado aos outros editais devido à similaridade dos procedimentos e propostas:

i) a abertura à recepção de propostas elaboradas pelas próprias redes, o que contribuiu para que estas tivessem a possibilidade de financiar atividades voltadas à mobilização e à dinâmica da rede, impactando diretamente na sua força política e no seu fortalecimento como um coletivo; ii) a valorização de projetos que contemplassem a questão da diversidade, com entidades representativas de povos e comunidades tradicionais, grupos formados majoritariamente por mulheres ou jovens, entre outros; iii) a prioridade a atividades de formação e assistência técnica; e iv) a possibilidade de aquisição de equipamentos e insumos que melhor se adequassem às necessidades da rede (Martins & Sambuichi, 2019).

De acordo com a mesma avaliação, dentre os aspectos negativos percebidos estão:

i) o volume investido muito abaixo do esperado e do pactuado inicialmente, quando da elaboração do PLANAPO; ii) o excesso de exigências burocráticas do edital; iii) a rigidez na gestão do programa; iv) o aumento do número de exigências feitas às redes beneficiadas ao longo da execução dos projetos; e v) o engessamento dos recursos, principalmente no que diz respeito à obrigatoriedade de utilização de 50% do recurso para investimento e 50% em custeio. Esse último fator foi apontado como um dos grandes entraves para as entidades executoras (Martins & Sambuichi, 2019).

Havia uma perspectiva de prorrogação do Acordo de Cooperação que subsidiava a existência do Ecoforte pelos atores da CNAPO. Porém, conforme relato do representante da SEAD na 21ª Plenária, o entendimento da área jurídica do MTE, de que o acordo já estaria fora de sua vigência, impossibilitaria uma renovação.

Nós pegamos assinatura do MMA, do MDS, do MAPA, da SEAD, da SEGOV, da Embrapa, da Conab, da Fundação Banco do Brasil, do BNDS, do Banco do Brasil, menos do Ministério do Trabalho. Pois a jurídica do Ministério do Trabalho teve entendimento diferente de todas as outras jurídicas, em relação a isso [validade do 1º acordo seria 5 anos da publicação, não da assinatura] e não chancelou assinatura pelo Ministro do trabalho. Isso inviabiliza a prorrogação do ACT. Então eu socializei isso com todos os colegas de governo e estou socializando aqui também ((SEAD), 2018).

#### 5.4.3 PRONARA

Uma das iniciativas do PLANAPO previa a instituição de um programa de redução de agrotóxicos pelo poder executivo. O Programa Nacional de Redução de Agrotóxico (PRONARA) foi elaborado pela CNAPO sendo, junto do Ecoforte, um dos programas mais esperado pelos atores da CNAPO. Conforme o **Entrevistado 4**, esse programa chegou a obter o apoio de todos os ministérios relacionados na CNAPO, porém a então Ministra do MAPA se recusava a aprovar a instituição de tal proposta, “a decisão do MAPA foi o que faltava e foi a determinante. E naquela época, lembrando, era Kátia Abreu. E aí foi, os outros ministérios tudinho assinaram e concordaram, mas o MAPA disse não” (Entrevistado 4, 2019). Não obstante o enfrentamento àquela decisão, o Debate na 13ª Plenária foi acirrado sobre se deveriam aguardar a inclusão do MAPA neste programa.

Eu defendo que nós lançamos o PRONARA sem o Ministério da Agricultura. E dentro da originalidade dele, de como ele foi construído. Porque não é direito um Ministério impedir que a assinatura de outros oito não se encaminha um processo dessa natureza. Onde que tá a democracia nessa história. Então um é mais importante que os oito? Não! Então eu acho que nós temos sim, e o Ministério que se explique o porquê que não assina. ((MST), 2015).

De acordo com o **Entrevistado 5**, houve até a ideia de todos os ministérios assumirem esta proposta sem o MAPA, porém esse era o ministério principal de um programa.

Você tinha ações pra educação, tinha ações na área de meio ambiente, ações em vários outros ministérios, mas o grande regulador disso daí era o Ministério da Agricultura,



se tivesse fora, seria política muito frágil, né. Então a gente optou por não levar a frente e começou a iniciativa via Legislativo, com a Política de Redução de Agrotóxicos que tá tramitando ainda né (Entrevistado 5, 2019).

Na **Entrevistada 3** é relatada a angustia dos participantes da CNAPO diante das derrotas diante de suas demandas deliberadas no governo Temer, incluindo o PRONARA.

Então quando a gente enfrenta o governo Temer, aí vai propor várias mudanças no segundo plano, novamente o PRONARA, agora que já não tem força mesmo, né. Aí no segundo plano ele vai sofrer muitas alterações, e aí começa o processo então de ‘isso aqui não pode, isso aqui não pode’, e a gente fez várias discussões, ‘então, se não é o nosso plano, vale a pena a gente ficar nesse governo?’. Na verdade, a gente tinha crise de identidade todas as reuniões da subcomissão. (Entrevistada 3, 2019).

Após muitas tentativas e derrotas para a provação do PRONARA no âmbito do PLANAPO I e II, os membros da CNAPO passaram a apoiar uma iniciativa popular de lei com o objetivo de limitar o uso de agrotóxico no Brasil, a Política Nacional de Redução de Agrotóxicos (PNARA). Conforme a defesa pela Racionalização na 15ª Plenária.

Outra questão que eu acho importante destacar é que a proposta do Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxico foi construída aqui na CNAPO, durante muitas reuniões de trabalho, né. E que estamos agora mobilizados para construir um projeto de lei de iniciativa popular para criação de um Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxico. Então essa questão no PRONARA, **é uma questão que merece e precisa estar na nossa agenda porque é muito contraditório um país que quer construir uma política de agroecologia e a situação que é de total descontrole no uso de agrotóxico**. De novo, nos momentos em que nós tivemos uma participação mais ativa, por exemplo da ANVISA na fiscalização da produção de agrotóxico, ou na publicização do Programa de Análise em Resíduos Agrotóxico em Alimentos nos pudemos alertar a sociedade sobre a gravidade da situação. **Se a gente ficar perdendo estes instrumentos do Estado brasileiro de controle do uso de agrotóxicos, de políticas que possam reduzir o uso de agrotóxicos a gente tem poucas possibilidades aí de avançar e enfrentar essa triste realidade do Brasil ser campeão no uso de agrotóxico** (D. M. (ANA), 2016).

Este Projeto de Lei de iniciativa popular foi apresentado pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, em 09/11/2016. Em razão da distribuição a mais de três Comissões de mérito, foi determinada a criação de Comissão Especial para analisar a matéria. Após muitas audiências e requerimentos sobre a matéria, em 08/01/2020 o PL 6670/2016 permanece pronto para pauta no plenário da Câmara dos Deputados. Na fala da 17ª Plenária fica claro que a discussão sobre

a aprovação do PRONARA perdurou todo o funcionamento da CNAPO impactando inclusive a aprovação do PLANAPO II, condicionado pelo MAPA à retirada do PRONARA do Plano.

Na verdade, a discussão que existia e que ocorreu ontem, foi que faltava para nós a validação do Plano pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e ontem o Rogério Dias, nosso colega do Ministério, trouxe a informação que o MAPA efetivamente validou o Plano e pediu para que nós retirássemos então a questão do PRONARA nesse momento, mas deixou a porta aberta para continuar negociando o PRONARA (R. N. (SGPR), 2017a).

O **Entrevistado 5** evidencia a determinância da vontade política para a não aprovação desta solução política almejada pelos membros da CNAPO e a pouca força da Frente Parlamentar da Agroecologia para subverter este poder.

A gente sabe que a correlação de forças para aprovar uma coisa dessa, desse congresso é nula, né. Não tem, não temos a menor expectativa, mas assim, de toda forma o debate tá vivo né. Então assim a gente não conseguiu através da Frente Parlamentar de Agroecologia discutir uma agenda mais ampla né, junto ao legislativo (Entrevistado 5, 2019).

#### **5.4.4 PRONAF, PAA e ATER**

Na avaliação de Trovatto et al. (2017), a PNAPPO contribuiu na ampliação do debate sobre a sustentabilidade dos sistemas agroalimentares junto ao governo e à sociedade, e também influenciou a formulação e a execução de várias políticas públicas, ao integrar as ações correlatas contidas no PPA. Os autores ressaltam o papel exercido pelos organismos de gestão da PNAPPO, ao tronarem-se “um ambiente de sinergia, onde a ação de cada órgão refletia e influenciava nos demais, abrindo-se novos espaços e ancorando-se com mais força o tema nos diversos setores” (Trovatto et al., 2017, p. 97).

Variadas iniciativas governamentais inovadoras, estabelecidas no âmbito da PLANAPO, foram responsáveis pela ampliação e pelo fortalecimento da produção orgânica e de base agroecológica. Entre elas consta o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996 com a finalidade prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais. O PRONAF Agroecologia foi criado em 2003 direcionado às pessoas físicas classificadas como agricultores no PRONAF que apresentam uma proposta simplificada ou projeto técnico para sistemas de produção de base agroecológica ou transição para estes sistemas, conforme as regras estabelecidas pela

Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do MDA, ou sistemas orgânicos de produção, conforme as regras estabelecidas pelo MAPA.

Em pesquisa ao sítio do Banco Central do Brasil (BCB, 2019), foi possível consultar o número de contratos e valores contratados na modalidade PRONAF Agroecologia entre 2015 e 2019, conforme resumo disponível no Apêndice E. Ao calcular as variações entre os anos desde 2015 até 2019 em que houveram negociações do PRONAF Agroecologia, é interessante perceber que, nos anos de funcionamento da CNAPO, até 2018, todas as variações percentuais dos contratos de PRONAF Agroecologia eram superiores quando comparadas às variações dos créditos PRONAF de todas as modalidades. No entanto, é interessante constatar também que, no ano em que não houve funcionamento da CNAPO, em 2019, as variações comparadas com o ano de 2018 também são mais acentuadas nos créditos PRONAF Agroecologia, porém nesse caso negativamente. Conforme a Tabela 4 abaixo, há apenas uma única discrepância nesta percepção quando analisado os valores totais em créditos adquiridos por mulheres comparados os totais dos anos de 2017 e 2018. No entanto, ao analisar o quadro do Apêndice E, ainda é interessante perceber que esses baixos números decorreram de grande queda nas regiões Sudeste e Sul, contrastando com a relevante alta na região Nordeste do PRONAF Agroecologia.

**Tabela 4: Contratos e Valores de Créditos PRONAF nas regiões com PRONAF Agroecologia**

Variação em quantidade de contratos firmados								
Período	2015-2016		2016-2017		2017-2018		2018-2019	
	Agroecologia	PRONAF	Agroecologia	PRONAF	Agroecologia	PRONAF	Agroecologia	PRONAF
MASC.	425%	-2%	57%	-6%	20%	0%	-37%	-5%
FEM.	860%	246%	35%	8%	57%	-3%	-38%	-9%
<b>Total</b>	<b>461%</b>	<b>23%</b>	<b>54%</b>	<b>-2%</b>	<b>25%</b>	<b>-1%</b>	<b>-37%</b>	<b>-6%</b>

Variação em valores contratados								
Período	2015-2016		2016-2017		2017-2018		2018-2019	
	Agroecologia	PRONAF	Agroecologia	PRONAF	Agroecologia	PRONAF	Agroecologia	PRONAF
MASC.	143%	5%	22%	9%	22%	14%	-32%	6%
FEM.	52%	27%	189%	29%	-7%	9%	-35%	8%
<b>Total</b>	<b>131%</b>	<b>7%</b>	<b>37%</b>	<b>11%</b>	<b>17%</b>	<b>14%</b>	<b>-33%</b>	<b>7%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de consulta Banco Central do Brasil

Apesar de percentuais crescentes de créditos PRONAF Agroecológico contratados, havia uma constante crítica por parte dos representantes da CNAPO quanto à baixa execução

do crédito disponibilizado, conforme a fala da 18ª Plenária abaixo. Nesta ocasião, o representante da ABA busca mais uma vez defender outra matriz de valoração para projetos agroecológicos, posto que não se encaixam no paradigma financista que avalia apenas o retorno financeiro desta relação e desconsidera outros aspectos relacionados à segurança alimentar, inclusão social e recuperação ambiental.

[M]ais da metade do orçamento do PLANAPO é PRONAF, e nós não conseguimos rodar. E esse é um problema, quer dizer, porque a gente fala que o orçamento do plano é enorme, de fato, é grande, mas a gente não consegue rodar, e a gente tem visto e já está há anos fazendo uma discussão sobre rodar crédito, e a gente não está conseguindo tirar esse problema da frente, porque não é uma questão de diminuir um pouquinho a taxa de juros, de aumentar o rebate, tudo já foi feito e a coisa na gira. [...] Boa parte do problema do crédito, é porque, muitas vezes, a gente tenta entender a lógica econômica da agricultura familiar como se fosse um empresário. E racionalidade econômica da agricultura familiar não opera na conta, entre custos e venda, e rentabilidade financeira. Existem outras economias que são desconsideradas e não está nos projetos do crédito, inclusive o autoconsumo, que é um elemento fundamental, na agricultura familiar, faz parte da economia, e que se tem uma... aí, tem todo um debate com segurança alimentar. Então, a gente tem que valorar isso, e aí são os indicadores que a gente está precisando, porque boa parte das valorações dos processos dos impactos, são valorações puramente financeiras, e a gente não consegue entender, os impactos que não são só sociais, eles são socioambientais. E, aí, o debate com o Ministério do Meio Ambiente é essencial, para entender que é possível emancipar socialmente, crescer economicamente, e restaurar ambientalmente, e conservar a biodiversidade. É isso que agroecologia propõe e está demonstrando no Brasil inteiro (P. P. (ABA), 2017).

Esta mesma percepção foi confirmada pelo **Entrevistado 6**, quando indica como causa deste problema a falta de capacitação dos agentes financiadores de acordo com uma perspectiva agroecológica. Segundo o membro da CNAPO, o sistema financeiro está condicionado à oferta de crédito para a agricultura convencional, com culturas e sistemas produtivos pré-concebidos, como a monocultura de commodities, em detrimento de uma agricultura pequena e diversificada, a qual não compreenderiam capaz de gerar retornos financeiros sustentáveis.

Eu acho que não avançou mais porque a concepção que dominou o PRONAF no MDA, durante todo esse tempo, atribuía a responsabilidade por não haver projetos à organizações da sociedade civil, dizendo assim ‘olha existe a modalidade, vocês tem a oportunidade de acessar, mas não tem demanda, ninguém procura, não tem demanda’. Esse era o discurso. Foi o discurso do MDA durante toda a história da CNAPO. Eu acho que não existiu uma compreensão, por parte do governo, de que não era um problema de existir ou não existir a linha no orçamento, era o problema de todo o sistema de crédito não estar ajustado, não foi montado pra acolher projetos numa perspectiva agroecológica. Ele é montado para projetos de pacote. Então existe um despreparo pra compreender projetos desse tipo, desde a agencia bancária lá no

município do interior, passando pela gerência do banco, passando pela EMATER, ou pelas entidades de assistência técnica não governamentais. Então é um problema do sistema, não é um problema de que o pessoal não está propondo projetos. Tem que repensar, tem que capacitar os agentes bancários. A gente chegou a fazer uma proposição, já mais recentemente, de fazer um mapeamento de algumas iniciativas e socializar iniciativas bem-sucedidas de aplicação no PRONAF Agroecologia, mas isso já foi no apagar das luzes da CNAPO e a gente não conseguiu efetivar (Entrevistado 6, 2019).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, tinha como objetivo incentivar a agricultura familiar por meio da compra pelo governo de produtos alimentícios diretamente dos agricultores familiares, ou suas organizações, com dispensa de licitação. Esses produtos agropecuários são direcionados à distribuição de alimentos a pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos do governo. Em 2004, a produção agroecológica e orgânica também passou a ser incentivada pelo PAA sendo adquiridos com preços de referência com um acréscimo de até 30% sobre os demais.

No decorrer dos anos, desde 2012, houve uma queda nos recursos totais aplicados na aquisição de produtos do PAA, conforme a Tabela 5 abaixo.

**Tabela 5: Evolução dos recursos (R\$) Sead/MDS aplicados na aquisição de produtos do PAA**

<u>Ano</u>	<u>Recursos Aplicados</u>
2012	R\$ 586.567.131,00
2013	R\$ 224.517.124,00
2014	R\$ 338.004.942,00
2015	R\$ 287.515.216,00
2016	R\$ 197.576.718,00
2017	R\$ 124.708.502,00
2018	R\$ 63.330.078,00

Fonte: CONAB (2019)

Apesar desta queda no valor aplicado e o reconhecimento da pouca capacidade política da CNAPO em manter a estrutura do PAA no decorrer dos anos, o **Entrevistado 6** enfatiza uma percepção de que a capacidade política da CNAPO pode ter contribuído para que não houvesse uma redução ainda maior.

2012 foi o auge do PAA foram cerca de 800 milhões (de reais) para o programa. E esse orçamento só foi caindo. Então assim, se dependesse do que era discutido e proposto na CNAPO, o orçamento do PAA poderia ter chegado a R\$ 2 bilhões anuais. Não chegou. Não chegou porque o governo não levou a frente essa proposta de

ampliar o orçamento do PAA, e houve o desmonte progressivo do PAA. [...] Eu acho que a nossa força política nesse caso foi mais para que o desmonte não fosse tão acelerado e os cortes orçamentários não fossem tão drásticos. Então tem esse tipo de conquista também que as vezes a gente não consegue identificar. Quer dizer, se não fosse uma ação da CNAPO, se não fosse uma ação, no caso do PAA, do CONSEA talvez o programa já tivesse acabado. E ele até hoje não acabou. Ele tá muito mal, tem uma previsão orçamentária para 2020 de R\$ 1 milhão. Essa modalidade de Doação Simultânea praticamente acabou. (Entrevistado 6, 2019)

Não obstante a queda acentuada neste programa que garantia o acesso da agricultura familiar a um mercado institucional que, de outra forma, seria difícil a competição em mesmo nível com o agronegócio, o MAPA notícia<sup>18</sup> dados interessantes sobre o percentual de participação dos orgânicos nas compras feitas pela CONAB no PAA. Segundo o MAPA, os recursos aplicados anualmente pelo PAA para alimentos orgânicos, da sociobiodiversidade e de base agroecológica triplicou nos últimos cinco anos, 6% em 2018, enquanto esse índice era de apenas 2,2% em 2013. A própria publicação do MAPA ressalta a superação da meta 10 do PLANAPO II, a qual previa percentual de 5% para aquisição de alimentos orgânicos nos anos entre 2016 e 2019. Porém, diante de uma queda de recursos aplicados pelo PAA de 71,8% entre 2013 e 2018, este dado poderia refletir algo emblemático nessa nova realidade. Em uma conta simples, percebe-se que 2,2% de produtos orgânicos adquiridos em 2013 significam um total aplicado de R\$ 4.939,376,73, e que 6% do recurso aplicado em 2018 indicam a aplicação de apenas R\$ 3.799.804,68. Neste sentido, concorda-se com a impressão do **Entrevistado 6** de que a CNAPO poderia apenas ter contribuído para que essa redução no apoio à produção agroecológica e orgânica não fosse ainda maior no período, pois o crescimento efetivo não se realiza.

A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) foi definida pela Lei nº 12.188/10 como o serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais. De acordo com Monteiro e Londres (2017), com chamadas com enfoque orientado à agroecologia, após a Conferência Nacional de Ater realizada em 2012, as organizações do campo agroecológico passaram a participar da execução de projetos de ATER.

---

<sup>18</sup> <http://www.agricultura.gov.br/noticias/cresce-percentual-de-organicos-nas-compras-do-programa-de-aquisicao-de-alimentos>

A meta 10 do PLANAPO I visou universalizar a ATER com enfoque agroecológico para agricultores familiares orgânicos e agroecológicos e a qualificação de suas organizações econômicas, com um montante de recursos estimado de R\$ 720 milhões. No PNAPO II, a meta 27 previa aprimorar e ampliar a prestação de serviços de ATER e a formação profissional dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares sem montante de recurso previsto.

Foram identificadas algumas chamadas de ATER executadas com especificidades, de acordo com os objetivos do órgão executor. Dentre estas, as Chamadas nº 12/2013 e 13/2013, publicado por INCRA e SAF/DATER/MDA, com previsão de R\$ 56 milhões e R\$ 98 milhões respectivamente para seleção de entidades para prestação serviços de ATER destinado a famílias de agricultores visando consolidar e ampliar processos de promoção da agroecologia. Na 13ª Plenária da CNAPO, o representante do MAPA indicava um ganho de experiência a partir da inclusão do CNPq nas chamadas onde iniciaram as atividades com os NEA's e CVT's, diante de dificuldades experimentadas.

[P]rimeiro momento a gente fez uma iniciativa sem envolver o CNPq e, depois de ver a dificuldade de operação, nós conseguimos, através de uma aproximação com o CNPq como executor dessas chamadas, a gente conseguiu passar a ter uma efetividade maior de resultado, porque era questão do recurso ir para os professores que estão responsáveis pela coordenação ((MAPA), 2015).

As Chamadas nº 81/2013 e nº 21/2016, publicada por MCTI/MAPA/MDA/MEC/MPA/CNPq, com previsão de R\$ 30 milhões e R\$ 10,7 milhões respectivamente, selecionavam propostas que integrassem atividades de pesquisa, educação e extensão para a construção e socialização de conhecimentos e técnicas relacionados à Agroecologia e à Produção Orgânica, e para a promoção dos Sistemas Orgânicos de Produção por meio da criação ou manutenção de Núcleo de Estudo em Agroecologia e Produção Orgânica (NEA) e de Centro Vocacional Tecnológico de Agroecologia e Produção Orgânica (CVT). Também na 13ª Plenária, foram exaltadas como inovações metodológicas essas experiências a partir das chamadas por meio do CNPq, por possibilitarem reconhecer aspectos territoriais e intersetoriais das experiências de ATER.

Na verdade, essa iniciativa dos Núcleos de Agroecologia ele vem muito ao encontro da perspectiva mesmo como nós estamos pensando como é que se constrói a política de agroecologia. Primeiro pelo caráter territorial desses núcleos. E a gente vem falando que territorializar é importante. Segundo pelo caráter intersetorial, articular ensino, pesquisa e extensão é a essência do debate que nós fazemos na subcomissão. Articular ensino, pesquisa e extensão não é óbvio para instituições que foram

desenhadas para atuar de forma fragmentada. Então é preciso que a gente aprenda como faz isso. E os núcleos de agroecologias estão sendo excelentes laboratórios de aprendizagem. Então a gente tem que entender deste ponto de vista, que é uma inovação metodológica enorme que está ocorrendo pelo Brasil afora (P. P. (ABA), 2015c).

Outros editais para seleção de entidades para prestação serviços de ATER destinados a famílias de agricultores/as visando consolidar e ampliar processos de promoção da agroecologia realizados foram: chamadas pública nº 12/2012 e nº 09/2013 do INCRA e MDA para sustentabilidade; nº 1/2013 do INCRA para extrativismo; nº 38/2014, nº 39/2014 e nº 40/2014 do MAPA e CNPq para sustentabilidade e extrativismo; nº 01/2014 e nº 02/2014 do MDA para Mulheres; e nº 03/2012 e nº 02/2015 do MDA para juventude rural. Em suma, a Tabela 6 abaixo indica as principais chamadas públicas de ATER e seus resultados, executadas no âmbito da PNAPO.

**Tabela 6: Principais Chamadas Públicas de ATER e Apoio à Atividades de Pesquisa e Extensão**

<b>Chamadas Públicas</b>	<b>Modalidade</b>	<b>Previsão Famílias</b>	<b>Previsão Recursos</b>	<b>Famílias Atendidas</b>	<b>Recurso Investido</b>	<b>Responsáveis</b>
<b>Nº 12/2013 e 13/2013</b>	Agroecologia	75.000	R\$ 262,5 milhões	46.110	R\$ 218,5 milhões	INCRA e MDA
<b>Nº 12/2012 e 09/2013</b>	Sustentabilidade	70.000	-	66.640	R\$ 195,8 milhões	INCRA e MDA
<b>Nº 1/2013</b>	Extrativismo	26.000	R\$ 132,6 milhões	26.054	R\$ 11,0 Milhões	INCRA
<b>Nº 14/2013 e 15/2015</b>	Pescadores	6.000	-	4.239	R\$ 3,7 milhões	MPA
<b>Nº 81/2013 e 21/2016</b>	NEA	-	R\$ 40,7 milhões	-	-	MCTI, MAPA, MDA, MEC, MPA, CNPq
<b>Nº 38/2014 e 39/2014</b>	NEA	-	R\$ 2,6 milhões	-	-	MDA e CNPq
<b>Nº 40/2014</b>	Sementes e Extrativismo	-	R\$ 4,0 milhões	-	-	MAPA e CNPq
<b>Nº 01/2014 e 02/2014</b>	Mulheres	-	R\$ 3,5 milhões	5.200	-	MDA
<b>Nº 03/2012</b>	Jovens Rurais	5.460	R\$ 7,8 milhões	5.460	R\$ 7,4 milhões	MDA
<b>Nº 02/2015</b>	Jovens Rurais	4.800	-	-	-	MDA

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Relatório de Avaliação do PLANAPO I (Brasil, 2016c) e consulta aos Editais quando disponíveis

As chamadas públicas de ATER previam duas importantes ações de inclusão, conforme constatado. As equipes de ATER contratadas por meio de chamadas públicas deveriam ter pelo menos 20% de jovens em sua composição, como a chamada pública de ATER nº 02/2015 para a promoção da agroecologia com jovens rurais (Brasil, 2016c).



Também em relação à participação de mulheres nas atividades da ATER com enfoque agroecológico, as chamadas públicas nº 01/2013, nº 12/2013 e nº 13/2013 exigiam a participação obrigatória de, no mínimo, 30% de mulheres em todas as atividades coletivas desenvolvidas.

O **Entrevistado 3** ressalta a necessidade de especificação do público feminino pelo preconceito ao qual mulheres rurais costumam sofrer nesse tipo de serviço de assistência técnica, conforme relato da recusa de técnicos de assistência de atenderem mulheres rurais nesta demanda.

[E]sse era o ministério principal de um programa a gente chamou ‘Ater feminista e agroecológica’ que é exatamente isso, de sistematizar, mas também processo de formação de como essa chamada de Ater no nordeste tava trazendo as mulheres. Muito dessa relação de que era muito forte nas rodas de mulheres dizer, ‘e o técnico chega e pergunta: ‘o dono da casa tá? O chefe da família tá?’’, se o homem não tiver ele vai embora e volta outro momento porque as mulheres não sabem responder sobre a produção, né’. Então uma atitude muito machista essa visão das mulheres na produção das mulheres (Entrevistada 3, 2019).

O **Entrevistado 6** destaca como importante determinante das conquistas relacionadas às chamadas para assistência técnica da vontade política e do ativismo dos servidores públicos.

A gente teve durante a vigência da PNAPO, uma chamada de ATER para a agroecologia, com a grande participação da CNAPO e do CONDRAF, [...] com chamada específica, com recurso específico, que foi capaz de financiar projetos das organizações que atuam nos territórios, com agroecologia. [...] eu acho que efeito também do próprio esforço dos gestores públicos que tavam nos ministérios, pra levar a frente essas políticas (Entrevistado 6, 2019).

Também atribuem ao contexto, relacionado à capacidade do governo de executar a política, as dificuldades na execução das ações de assistência técnica. Na 15ª Plenária, o representante da ANA denuncia a precariedade do INCRA diante da limitação de seus recursos, impactando o tema da reforma agrária assim como as ações relacionadas à ATER para este público.

[P]onto que eu considero central e que esteja na agenda do governo, que é a questão da paralização de várias políticas para os beneficiários da reforma agrária no Brasil, né. A gente não pode de deixar de colocar essa questão na mesa. No momento que o INCRA está com o orçamento super reduzido, e 500 mil pessoas, praticamente quase 500 mil pessoas estão impedidas de acessar qualquer política pública, inclusive as que nós estamos discutindo aqui de ATER (D. M. (ANA), 2016).

#### 5.4.5 Outros Resultados

Muitos outros projetos foram desenvolvidos no âmbito da execução dos PLANAPOs I e II. Dentre estas ações desenvolvidas constam as parcerias para apoiar o trabalho da Associação Programa um Milhão de Cisternas para o Semiárido (AP1MC), como o projeto “Manejo da Agrobiodiversidade - Sementes do Semiárido”, com o objetivo de estruturar a gestão comunitária de 600 bancos de sementes crioulas ou adaptadas no Semiárido, com seleção e capacitação de 12.000 famílias de agricultores ou ainda fortalecer as ações de construção de cisternas de placas, na mesma região (Brasil, 2016c).

Talvez o resultado mais palpável para a PNAPO se reflita no número de produtores e unidades de produção no período. Desde a instituição do Decreto 6.323/07, a produção orgânica pode ser regularizada de duas formas para a sua comercialização, sempre credenciadas pelo MAPA<sup>19</sup>. A produção orgânica pode ser certificada por um Organismo da Avaliação da Conformidade Orgânica (OAC), mediante a contratação de uma Certificadora por Auditoria, ou ainda certificada por um Organismo Participativo de Avaliação da Qualidade Orgânica (OPAC) que se insere em um Sistema Participativo de Garantia (SPG). Nestes casos, a produção pode ser comercializada em feiras, supermercados, lojas, restaurantes, etc. com registro do MAPA. Caso o agricultor deseje apenas pela venda direta ao consumidor, como nas feiras populares, ou compras governamentais, os produtores podem formar uma Organização de Controle Social (OCS) para este reconhecimento de produção orgânica.

Durante os anos de existência da CNAPO, houve um grande avanço no número de produtores orgânicos cadastrados no MAPA. Conforme a Tabela 7 abaixo, em 2012, havia no país pouco mais de 5,9 mil produtores orgânicos registrados enquanto em 2018 constavam 17.451, um crescimento de 194%. No período também cresceu o número de unidades de produção orgânica no Brasil, saindo de 11 mil unidades registradas, em 2012, para mais de 22 mil no ano passado, crescimento de quase 100%.

---

<sup>19</sup> <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/organicos/regularizacao-da-producao>

Tabela 7: Quantidade de produtores e unidades produtivas orgânicas no MAPA

Ano	Produtores	Unidades Produtivas
2.012	5.934	11.063
2.013	6.719	10.064
2.014	10.194	13.232
2.015	11.478	13.482
2.016	14.222	15.590
2.017	17.451	20.050
2.018	17.473	22.064

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de consulta ao MAPA<sup>20</sup>

Também é possível elocubrar uma comparação da evolução da produção orgânica no período de acordo com a publicação ‘*The World of Organic Agriculture statistics & emerging trends*’, consultados nos anos de 2013 até 2019. Ao comparar dados da área agriculturável utilizada na produção orgânica, conforme a Tabela 8 abaixo, o Brasil experimentou um grande crescimento de 65% entre a produção de 2011 e 2017. No entanto, este crescimento fica abaixo da evolução na área orgânica cultivada em todo o Mundo, de 87% no mesmo período (Willer & Lernoud, 2014, 2016, 2019; Willer, Lernoud, & Kilcher, 2013).

Tabela 8: Terras agrícolas orgânicas e parcela do total agriculturável

Ano da Estatística	Brasil		Mundo	
	Área orgânica (ha)	% área agriculturável	Área orgânica (ha)	% área agriculturável
2011	687.040	0,27%	37.245.686	0,86%
2012	705.233	0,28%	37.544.909	0,86%
2014	750.000	0,29%	43.662.446	1,00%
2017	1.136.857	0,40%	69.485.243	1,40%
<b>Crescimento no período</b>	<b>65,47%</b>		<b>86,56%</b>	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de consulta ao ‘*The World of Organic Agriculture statistics & emerging trends*’ dos anos 2013, 2014, 2016 e 2019

Outro resultado proporcionado pela consolidação da CNAPO foi a busca por uma intersectorialidade instituída pelo espaço de livre posicionamento dos representantes da sociedade civil, apesar das dificuldades causada pela burocracia. No relato do **Entrevistado 5** abaixo, fica evidente a percepção dos benefícios desse espaço de interação.

<sup>20</sup> <http://www.agricultura.gov.br/noticias/em-sete-anos-triplica-o-numero-de-produtores-organicos-cadastrados-no-mapa>

Para nós, a criação desse espaço de governança, tudo, ele foi um grande avanço, né. A gente conseguiu fazer desenho de várias propostas e tudo, que sem esses espaços a gente jamais conseguiria botar os ministérios para conversarem entre si. Então por exemplo, você tem a experiência interessante do Programa Nacional de Sementes Crioulas. O programa ele foi a frente exatamente porque tava sentado ali na mesma mesa MMA, MAPA, Ministério de Ciência e Tecnologia, né. E a gente tentava isso há anos. BNDES e Fundação também estavam junto juntos nessa ideia das sementes que inclusive hoje, por exemplo, a ASA tem um grande programa de sementes lá e foi resultado desse debate né. Feito no Plano da CNAPO (Entrevistado 5, 2019).

No mesmo sentido, o **Entrevistado 6** destaca que o desenho institucional da PNAPO proporcionou um esforço de intersetorialização da política, destacando também a dificuldade pelas limitações burocráticas do governo brasileiro para responder a essa expectativa.

A CNAPO foi um esforço muito importante de provocar os órgãos do Estado a desenvolver ações que superassem a perspectiva setorializada e fragmentada, né. Eu acho que essa é uma grande conquista, né. Então, a própria CNAPO e a CIAPO eram espaços em que os ministérios se articulavam. Em articulações, sentados na mesa, refletindo sobre ações, e pensando que formas era possível integrar essas ações, né. Mas a CNAPO sofreu com essa característica do estado brasileiro, né. Que é a fragmentação das políticas né. Ou seja, cada ministério cuidando lá da sua caixinha, né, sem uma perspectiva mais de intersetorialidade, né, de integração de ações. Nós provocamos muito que a gente tivesse essa perspectiva de território, né, de uma abordagem territorial para que a gente pudesse entender o território como espaço de gestão, tanto por parte das organizações da sociedade civil como dos órgãos de governo. Mas isso, na prática, não é tão simples de se efetivar, por conta da própria natureza do estado brasileiro, ações muito fragmentadas e sem muita perspectiva de intersetorialidade, isso foi um ponto. Apesar que teve avanços consideráveis nessa perspectiva, por exemplo o programa Ecoforte (Entrevistado 6, 2019).

O **Entrevistado 8** destaca ainda a dificuldade de estabelecer uma relação de confiança e expectativas verdadeiras da sociedade civil na sua interação com o governo a partir do governo Temer.

[E]xistia um clima de tensão muito forte e uma mudança completamente da atitude do governo, que ele deixou de ser proativo e a gente [...] sentia que estava sendo enrolado ali [...], nada se decidia, tudo em suspenso e as coisas não andavam. Durante o governo Temer todo foi assim (Entrevistado 8, 2019).

A precariedade orçamentária na execução da PNAPO era tema recorrente, a partir do final do governo Dilma. Essas cobranças, bem como a tensão nessa relação se aprofundaram no decorrer da execução do PLANAPO II, conforme a fala do representante do CONTRAF

abaixo que indicava uma possível seletividade na disponibilização de recursos do governo federal para órgãos estaduais específicos.

Eu gostaria que a SEAD viesse aqui e elencasse os pagamentos que estão sendo feitos semanalmente, quinzenalmente para EMATER de Minas Gerais, o que justifica a EMATER de Minas Gerais ter recebimento de nota fiscal com vencimento de dezembro de 2017, quando nossas entidades estão com notas atrasadas de 2016 sem receber? Então, há um tratamento diferenciado, há um tratamento tendencioso do Governo ((FETRAF), 2018).

Ao relatar sobre o encerramento da instituição participativa no governo Bolsonaro, o **Entrevistado 7** percebe uma perda de oportunidade pela desativação da CNAPO, “decisões podem ser tomadas, de forma positiva ou negativa, pra isso ou praquilo, mas essa decisão o governo perdeu uma bela oportunidade de ter de graça um movimento, um setor de orgânicos, pensando para poder montar as políticas pública”. Atualmente, os representantes da CNAPO percebem um fortalecimento dos empreendimentos da agricultura alternativa, ao menos aqueles que prescindem de políticas distributivas.

[E]u quase poderia dizer, não seria verdade isso, mas eu quase poderia dizer que ela não viu crise, nem econômica, nem política. Ou, se for mais preciso, a crise econômica e política foi quase absurdamente amortiguada pelo efeito do desenho social já estabelecido. As feiras continuam vigorosas, a galera continua produzindo, certificando participativamente, como a gente faz aqui, vendendo e bombando. Então, e os mercados pedindo além das feiras, esse mundo continua rodando, o povo se capitalizando. Mas claro, se você andar por alguns rincões aí mais longínquos do país, algumas regiões do Nordeste, algumas regiões do próprio Centro-Oeste, mais ainda do Norte, a ausência de políticas como o PAA, principalmente o PAA, que também já vinha em decadência no próprio governo Dilma, mas enfim, essa ausência causa um impacto na agroecologia desenvolvida nesses locais (Entrevistado 4, 2019).

Também percebem um fortalecimento político e técnico desses atores pela experiência adquirida nesse período intenso de interação.

Olha, eu acho que a principal conquista foi o nosso acúmulo na formulação de propostas e no processo que a PNAPO e a CNAPO, a gente ter sido desafiado pelo governo a gente apresentar proposições. Isso fortaleceu muito a nossa capacidade de, a partir das experiências, formular essas propostas. Então os documentos que nós construímos são documentos muito valiosos para nós. Por exemplo, agora nós estamos num processo de discussão de algumas políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica. Algumas já instituídas e outras tramitando, agora em alguns estados você tem a interlocução com os governos dos estados, o movimento agroecológico com os governos estaduais, e todo esse acúmulo da CNAPO é um acúmulo que tá sendo aproveitado agora nesses processos nos estados. Então eu diria que esse é um dos principais acúmulos, na nossa capacidade propositiva. E essa capacidade, num outro

contexto político, quando contexto se alterar com outros políticos que estejam dispostos a apoiar a agricultura familiar, a apoiar a reforma agrária, apoiar o desenvolvimento da agroecologia, a gente tem um capital político, digamos assim (Entrevistado 6, 2019).

O **Entrevistado 4** percebe um ganho na organização política do movimento e no reconhecimento adquirido pelos agentes do estado que defendem o tema na sua atuação.

A CNAPO eu acho que contribuiu sim. A CNAPO contribuiu com uma maior articulação da sociedade civil em relação a incidência em políticas públicas. Isso é uma coisa tipo um efeito quase secundário, a CNAPO não é feita para isso. Mas ela acabou ajudando que a sociedade civil se organizasse um pouco melhor em relação ao tema, principalmente através da ANA, mas não só através da ANA. Por outro lado, eu acho que a CNAPO fortaleceu muito, eu acho que esse é um dos grandes efeitos as posições agroecológicas, um dos grandes efeitos da política para mim é esse, fortaleceu muito as posições agroecológicas dentro do governo. Então vi, digamos, agroécólogos de dentro do governo. Agroécólogos que já militaram no tema, já escreveram sobre o tema, mostraram sempre a sua preocupação com o tema, e eu vi eles dentro do governo terem mais voz. Serem mais ouvidos e mudar assim o status em função da PNAPO e da PLANAPO (Entrevistado 4, 2019).

Ao analisar-se as determinantes na efetividade da participação de deliberação da CNAPO, percebe-se a complexidade específica de cada caso a ser estudado. Certamente os tipos de efetividade aqui analisadas sofreriam outros impactos se o desenho institucional da CNAPO estabelecesse decisões definitivas na política. Se fosse essa a realidade, a capacidade de influência dos aspectos contextuais seriam amortecidos. No entanto, este foi um caso de um espaço de incidência política que, apesar da importante articulação com os órgãos do Estado e razoável inclusão deliberativa, representatividade da esfera pública, a CNAPO podia apenas ofertar conselhos e decisões institucionais que não eram definitivas em relação à política. Ainda que houvesse uma ampla liberdade discursiva, corroborada por um forte associativismo e disponibilidade de recursos informacionais por seus participantes, a CNAPO sempre ficou a mercê da vontade política dos governos, seus projetos políticos e o suporte dado ao seu funcionamento.

Na instituição do Decreto 7.794/12, cada uma das competências da CNAPO visavam cada um dos tipos de efetividades aqui propostos:

I - promover a participação da sociedade na elaboração e no acompanhamento da PNAPO e do PLANAPO (**Participação de Deliberação; Representação**);

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 (**Participação de Deliberação; Representação; Articulação**);

III - propor as diretrizes, objetivos, instrumentos e prioridades do PLANAPO ao Poder Executivo federal (**Implementação**);

IV - acompanhar e monitorar os programas e ações integrantes do PLANAPO, e propor alterações para aprimorar a realização dos seus objetivos (**Implementação**); e

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

A CNAPO foi uma instituição participativa muito ativa em seus debates e construções de soluções políticas durante todo o seu funcionamento. Apesar de também ter que confrontar as disputas políticas ideológicas durante seu funcionamento, durante o governo Dilma gozou de suporte estatal, recursos para uma ampla participação e intensa interação com o Estado que permitiu relevantes conquistas. Neste período, a CNAPO alcançou uma considerável efetividade de participação, deliberação e representatividade e articulação. Apesar da consolidação ideológica no seu interior e a repercussão de suas demandas em várias esferas governamentais, os discursos da CNAPO não foram capazes de superar a hegemonia do agronegócio no poder político do Estado e inclusive na esfera pública mais ampla que pouco tomou consciência de suas pautas. A efetividade de implementação não foi negativa haja vista relevantes conquistas políticas e dados que reforçam a ampliação de seus resultados no período. No entanto, a incapacidade política de desafiar a principal força hegemônica e não conseguir aprovar o programa de redução de agrotóxico junto ao MAPA denota que não houve uma totalidade possível alcançada no tocante à efetividade da implementação.

A sujeição da CNAPO em relação à determinância contextual política fica explícita com a mudança de governo Dilma para Temer. A pauta dos agricultores familiares nitidamente não faria parte da agenda política que assumiu o poder. Assim como a participação social não era uma das pautas relevantes da nova coalizão política. Portanto, não existia mais o projeto e vontade política que corroborou para a institucionalização da CNAPO. Apesar de que a CNAPO continuou funcionando, todos os aspectos de efetividade foram afetados por esta nova realidade institucional no governo Temer. A efetividade de participação e deliberação e a efetividade de representação e articulação foram afetados. O

suporte para uma ampla participação que garantiria a amplitude da presença da sociedade civil na CNAPO já não era uma pauta tranquila, assim como já não era garantida a presença de especialistas e técnicos de governos nas reuniões das ST's. Apesar de manter a liberdade discursiva dos debates, a pluralidade de atores e inclusão de discursos da esfera pública ficou comprometida. No mesmo grau de deterioração, a efetividade de implementação foi afetada pelo discurso governamental de crise econômica. Apesar de subsídios para o agronegócio seguirem patamares crescentes no período, as políticas sociais e especificamente para agricultores familiares sofreram consideráveis revezes. Apesar de índices ainda crescentes no número de produtores orgânicos cadastrados os impactos na PNAPO após o *impeachment* ainda precisarão de mais tempos para serem devidamente avaliados.

O fim da CNAPO com o início do governo Bolsonaro não é uma surpresa. Sua posição política contrária à participação social, durante seus 30 anos de deputado federal, deixavam explícita sua falta de prioridade para com essas pautas. Em seu primeiro ano de mandato, ainda não demonstrou intenção de ampliar o diálogo com setores divergentes de seu grupo ideológico.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As instituições participativas (IP) compõem um sistema de governança de política pública desenvolvida para aproximar cidadãos, demandantes por soluções de problemas, e os atores estatais, gestores de recursos e capazes de executar as soluções técnicas e políticas necessárias. O debate sobre a efetividade destas instituições parte da consideração de diversas perspectivas de análise que buscam uma relação entre as expectativas e os resultados esperados da participação social. Contudo, definir uma relação de causalidade entre estes diversos fatores e as mudanças na implementação das políticas públicas é extremamente difícil.

Tendo em vista este desafio, o presente trabalho buscou investigar como o contexto, o desenho institucional e a dinâmica discursiva da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) influenciaram as efetividades durante sua existência. Para responder a este problema de pesquisa, diversas correntes teóricas foram consolidadas de forma a dar o suporte necessário a este objetivo.

Para a análise do contexto em que a CNAPO estava inserida o trabalho tomou como referência as considerações de Avritzer, (2008), Cunha e Almeida (2011) e Cunha et al. (2011) para aprofundar as categorias propostas do associativismo local, tipo da política, projeto político do governo e a capacidade de execução. O modelo de análise do desenho institucional utilizado foi o Cubo da Democracia proposto por Fung (2006), composto pelas definições sobre os métodos de seleção dos participantes, modos de comunicação e decisão e a extensão da autoridade e poder da IP. Para aprofundar na dinâmica deliberativa da CNAPO, foram tomadas as considerações de Schmidt (2008) sobre as ideias e modos de operação da ideologia proposto por Thompson (2000). Por fim, todos estes possíveis determinantes e fatores foram considerados de forma a perceber sua influência nos quatro tipos de efetividade consolidadas por Almeida (2017): participação e deliberação; representação; articulação; e implementação.

Espera-se que a perspectiva proposta possa orientar novas pesquisas no campo da efetividade das IP. Desta forma, aprimorar a busca por resultados da participação social concernente à qualidade no *input* de demandas marginalizadas, no *output* de soluções adequadas e, ainda, no *outcome* de melhorias na vida do público interessado. Para este fim, a pesquisa focou em um estudo de caso do tipo instrumental para a compreensão do fenômeno. Desta forma, tratou de coletar os dados por uma ampla pesquisa documental, e pela

abordagem dos indivíduos que participaram da CNAPO, através de 9 entrevistas em profundidade. Além de legislação e outras publicações sobre o caso, a pesquisa documental foi enriquecida pela análise de registros das 21 plenárias e 3 seminários regionais que ocorreram entre 2012 e 2018. Além da análise de conteúdo, com base em Bauer e Gaskell (2002) e Bardin (1977), as entrevistas e gravações das plenárias foram alvo de análise de discurso crítica conforme orientações de Resende e Ramalho (2017) e J. B. Thompson (2000).

A CNAPO era o colegiado para participação social, instituído em âmbito nacional, mais recente em atividade no Brasil, sendo o único criado durante a gestão da ex-presidente Dilma Rousseff. Além de um caso ainda pouco aprofundado, o tema político de sua atribuição se mostra rico e interessante. Isso não apenas pela amplitude de dimensões envolvidas, relacionadas aos aspectos ambientais, sociais e econômicos, mas também pela polarização ideológica contida entre duas visões distintas de mundo. Neste sentido, a hegemonia do agronegócio, beneficiado por antigas e intensas políticas de incentivo, contraposto à uma perspectiva marginalizada pelo estado, dos agricultores familiares e comunidades tradicionais.

Na busca por realizar um levantamento histórico e contextualização da CNAPO algumas constatações foram possíveis inferir. Dois modelos de produção agrícola se contrapõem na demanda por políticas públicas. De um lado, um modelo hegemônico consolidado durante séculos, baseado no monocultivo da grande propriedade privada, beneficiado por intenso subsídio estatal e possivelmente resultando na concentração de renda e uma série de externalidades prejudiciais às populações do campo e ao meio ambiente. De outro lado, destaca-se um modelo historicamente marginalizado pelo poder público, supostamente fragilizado pelas externalidades negativas proporcionadas a partir da consolidação do modelo agrícola hegemônico e desenvolvido, muitas vezes, à margem da economia formal. Dentro desta perspectiva contra-hegemônica, destacam-se as propostas da produção orgânica e da agroecologia. Esta última representada por movimentos sociais eminentemente ligados ao ator da agricultura familiar e de comunidades tradicionais que nas últimas três décadas conquistaram substancial reconhecimento e espaço na agenda política.

Uma mobilização política de atores sociais rurais contra o modelo hegemônico ocorre antes mesmo do início da difusão da revolução (tecnológica) verde no Brasil. Esse movimento remonta uma disputa ideológica contra-hegemônica do início da colonização do Brasil. Porém o tema da produção agrícola sustentável e não poluidora passou a contar com o apoio institucional de atores acadêmicos e sociais do campo em toda a extensão nacional que,

com a CF 1988, veio conquistando espaços institucionais e reconhecimento políticos crescentes na agenda do Estado até o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff.

Apesar da Lei 7.802/89, que dispõe sobre o manuseio de agrotóxico, e a IN nº 7/99, que estabelecia normas de produção, processamento e certificação, apenas no início do governo do Partido dos Trabalhadores foi instituída a Lei 10.831/03, um marco legal importante que dispõe sobre agricultura orgânica, regulada por Decreto em 2007. Seguiram-se governos de ampla coalizão, que sempre mantiveram um forte apoio ao agronegócio, porém esse tipo de agricultura alternativa conquistou espaço na agenda pública, com as CPOrgs e CTAO, e participação em mercados institucionais. A partir da pauta dos movimentos sociais, historicamente construída, mas pontualmente com a janela política aberta pela Marcha das Margaridas, desencadeou na institucionalização da PNAPO em 2012.

Uma importante crise política no início do segundo governo Dilma Rousseff, fortalecida por um momento macroeconômico desfavorável para o Brasil, prejudicou muitas das pautas progressistas em execução. Após o *impeachment*, a nova agenda já não dava a mesma relevância política aos atores sociais do campo. Apesar do pouco aporte financeiro para os programas da PNAPO, a CNAPO perdurou até o início do governo Bolsonaro. Este período iniciado em 2019 representou a legitimação de uma agenda política conservadora voltada para os interesses da elite política e econômica, resultando no encerramento ou precariedade de todos os espaços de participação social em âmbito nacional, uma PNAPO sem órgãos de controle e uma fortalecida agenda agrícola direcionada ao agronegócio.

Ao descrever o desenho institucional da CNAPO durante seu funcionamento, as seguintes conclusões foram obtidas. A CNAPO foi um espaço composto por organizações representativas dos públicos interessados, sob indicação governamental, que visava incluir discursivamente um público historicamente marginalizado na definição da agenda da política agrícola. Na CNAPO, foi possível identificar dois principais públicos representados: de um lado, pequenos empreendedores orgânicos; e de outra vertente, acadêmicos, movimentos sociais do campo e produtores de perspectiva agroecológica. Com base no modelo proposto, a CNAPO denota incluir atores profissionais tendo em vista a inclusão de representantes de movimentos sociais e instituições representativas dos pequenos empreendedores orgânicos com experiência técnica e/ou política na solução dessas demandas.

Mediante uma série de instâncias de especialização temática, a CNAPO oportunizava aos seus membros aprofundar seus conhecimentos e trocar perspectivas, experiências e razões entre si para desenvolver as ideias de seus interesses. Da mesma forma, o plenário era um

espaço aberto à fala sem nenhum tipo de controle ou restrição identificada na sua dinâmica. De acordo com o modelo teórico utilizado, a dinâmica deliberativa da CNAPO é do tipo deliberação e negociação, o formato mais intenso de interação. Apesar de não possuir poder decisório vinculante na PNAPO, a CNAPO era uma instituição formal e que possuía certa representatividade política. Desta forma, a CNAPO segue um propósito intermediário entre o aconselhamento e a consulta e uma espécie de parceria co-governante, por sua paritaridade.

Ao identificar as principais ideias e modos de operação dos discursos emitidos na dinâmica discursiva da CNAPO, abaixo seguem algumas das constatações resultantes. Percebe-se uma forte consolidação ideológica entre os membros da CNAPO sendo poucas as ideias profundas ou programáticas que apresentavam divergências. Entre as ideias que prevaleciam na CNAPO, destacam-se a crença numa crise de nível planetário proporcionada pela defesa de um modo produtivo insustentável por impossibilitar alternativas produtivas sem agrotóxicos e a poluição humana e da natureza.

Apesar da pouca intensidade e fraca operação ideológica, a opinião dos empreendedores orgânicos destoava da visão econômica majoritariamente solidária que remonta os modos organizacionais associativos e cooperativos em arranjos interorganizacionais. No entanto, esta pauta empreendedora foi concentrada nas primeiras plenárias não sendo perceptível sua manifestação no decorrer do funcionamento da CNAPO. Ao que indica, os atores orgânicos minoritários preferiram concentrar esforços nas pautas prevalentes no conjunto da comissão.

Na dinâmica deliberativa da CNAPO, percebe-se a predominância da Legitimação da crença na preservação da natureza e justiça social desses atores, majoritariamente pela estratégia da Racionalização que denota um preparo técnico destes atores da vertente agroecológica. O segundo modo de operação da ideologia mais utilizado é a Fragmentação, pela estratégia da Diferenciação numa constante intenção de destacar as diferenças do modelo do agronegócio que representa constante ameaça aos seus interesses em relação ao contra-hegemônico proposto.

Com a caracterização dos tipos de efetividade experimentados pela CNAPO, apresentam-se as percepções resultantes dessa pesquisa. Foi possível constatar que as organizações que representaram historicamente a pauta da agroecologia estiveram representadas na CNAPO, com destaque para a ANA. A representação da pauta dos produtores orgânicos seguia a dinâmica de inclusão proporcionada pelo Estado,

especificamente as STPOrgs e CTAO, apesar que inclusive neste grupo, prevalecia uma visão agroecológica da agricultura.

Em relação à inclusão de públicos minoritários, a pauta feminista esteve sempre em vigor durante todo funcionamento da CNAPO, apesar de dificuldades relacionadas à desestruturação de órgãos importantes de apoio. Durante o PLANAPO II, foi possível constatar uma aproximação superficial do público indígena em razão de dificuldades contextuais associativas relacionadas a recursos para participar e o projeto político do governo Temer.

Conforme constatado pela intensa operacionalização da ideologia, é possível aferir uma efetiva igualdade deliberativa entre os participantes desta IP durante todo o seu funcionamento. No entanto, com as dificuldades políticas e econômicas do final do governo Dilma Rousseff e a mudança institucional representada pelo governo Temer, a capacidade de conclusividade desta IP passou a ser muito prejudicada.

Apesar da secretaria executiva ser indicada pela SG/PR, os membros da sociedade civil detinham importante papel participativo na gestão da CNAPO, ao participarem conjuntamente da mesa coordenadora na organização das pautas, na coordenação das ST. Apesar de não perceberem efetividade no conhecimento pelo público interessado, a CNAPO buscava dar ampla publicidade às suas pautas e deliberações por meio do site da PNAPO.

O papel da ANA, como uma rede de redes, é meritório na busca pela representação dos atores da agroecologias. Neste sentido, também corroboravam algumas redes regionais, especificamente ASA, CNS, Rede Cerrado e Ecovida. Na perspectiva da produção orgânica essas representações eram consolidadas a partir da sistematização das CPOrgs e CTAO. Apesar da representatividade, permanecia uma tendência de relações de representação, podendo ocasionar um distanciamento entre o público interessado e os tomadores de decisão na CNAPO.

A PNAPO foi instituída de forma a promover uma ativa articulação entre a sociedade civil e os diferentes órgãos de governo dentro da própria CNAPO. Essa articulação foi ativa e efetiva nas relações com órgãos governo, apesar das dificuldades econômicas, desde o início do governo Dilma que impactaram a execução de algumas políticas apesar da vontade manifestada do governo. No governo Temer, apesar de continuidade do diálogo, a desestruturação de alguns órgãos e do apoio à participação de técnicos, as articulações pouco se concretizaram em articulações e posições políticas da CNAPO.

A interação com técnicos do Estado, engajados com a temática fez surgir uma categoria relacionada ao projeto político do governo, o ativismo dos servidores. Apesar de pouco aprofundada, denota ser fundamental para a boa interação entre o estado e a sociedade civil, no sentido de intermediar as distintas perspectivas entre governo e sociedade.

As políticas estaduais aprovadas no período desde a institucionalização da PNAPO denota uma expressividade da força política dos atores agroecológicos em nível local. Apesar de algumas interações com o legislativo, mais intensamente para a condução da proposta do PNARA, essa relação se mostrou pouco efetiva na conquista de resultados satisfatórios, eminentemente pela hegemonia da bancada ruralista no Congresso Federal.

Importante conquista da efetividade de articulação se mostrou a interação entre o CONSEA, CONDRAF e CNAPO, o que era nomeado como o Fórum Interconselhos. Conforme os relatos, estas instituições fortaleciam a defesa de suas pautas e eram capazes de coordenar um discurso unificado na defesa da pauta dos agricultores familiares e na produção de alimentos saudáveis como proposta de desenvolvimento rural.

A CNAPO demonstrou forte capacidade de influência sobre a consolidação do PLANAPO II, construído no início de um PPA, representada pela inclusão dos eixos Terra e Território e Sociobiodiversidade. Como maior conquista reconhecida pelo público, encontra-se o Programa Ecoforte de fomento a esse público. Apesar de burocratizado, este programa buscou atender a demanda por políticas territorializadas e que pudessem colocar em prática uma perspectiva intersetorial, tendo sido afetado pelo pouco recurso disponível, segundo a percepção da sociedade civil da CNAPO

Talvez por ter sido uma pauta eminentemente endógena, o PRONARA foi um dos programas mais defendidos durante o período da CNAPO. Ele representava uma mudança significativa na política agrícola que prioriza o agronegócio no Brasil. No entanto, o projeto político dos governos em que a CNAPO funcionou nunca possibilitaram a sua aprovação.

Apesar de ser difícil determinar uma relação de influência entre a ação da CNAPO e os resultados da política, e muitos dos resultados dependerem eminentemente do contexto político envolvido, durante a CNAPO diversos índices representam uma evolução favorável na disponibilização de crédito para produção agroecológica, número de produtores orgânicos certificados e terras agricultáveis utilizadas para a produção deste gênero.

Na sequência são consolidadas algumas das propostas para futuros estudos relacionados ao objeto e tema abordados. Pesquisas podem descrever com maior objetividade

a relação na expansão do agronegócio e seus impactos para pequenos agricultores familiares e empreendedores orgânicos que desejem efetivar uma produção agrícola sem o uso de um ‘pacote tecnológico’ convencional, baseado em sementes geneticamente alteradas, com o uso de agrotóxicos e/ou adubação química, ou ainda demandantes de recursos mecanizados. Trabalhos podem comparar com critérios mais específicos, como legislações vigentes e recursos públicos foram direcionados aos interesses de agricultores familiares e comunidades tradicionais nos períodos antecedente, durante e posterior aos 30 anos da CF de 1988. Ainda, outra sugestão de pesquisa, poderia ser averiguado algum grupo ou discurso representativo de produtores orgânicos e/ou agroecológicos não representados na CNAPO.

Sobre o tema das ideias e discursos, uma frente de pesquisa pode ser seguida no intuito de averiguar se a contraposição ao modelo capitalista é uma crença consolidada entre o público geral de vertente agroecológica. Outro campo de pesquisa pode aprofundar o motivo de as demandas dos empreendedores orgânicos, de visão mercadológica, não ter se legitimado na dinâmica deliberativa da CNAPO. Sugere-se ainda uma análise comparativa junto às narrativas ideológicas utilizadas por grupos de interesse representativos do agronegócio. Esta comparação poderia extrapolar os temas mais específicos desta disputa, transgênico e agrotóxico, e aprofundar nas relações de exploração, exclusão social e deterioração ambiental.

Por seu desenho institucional não prever poder decisório definitivo, assim como sua manutenção depender do poder executivo federal, os fatores contextuais relacionados ao projeto político foram muito preponderantes. Apesar de confrontar disputas políticas ideológicas durante seu funcionamento, durante o governo Dilma gozou de suporte estatal, recursos para uma ampla participação e intensa interação com o Estado que permitiu relevantes conquistas. Neste período, a CNAPO alcançou uma considerável efetividade de participação, deliberação e representatividade e articulação. Apesar da consolidação ideológica no seu interior e a repercussão de suas demandas em várias esferas governamentais, os discursos da CNAPO não foram capazes de ameaçar a hegemonia do agronegócio no poder político do Estado. A efetividade de implementação não foi negativa haja vista relevantes conquistas políticas, porém foi incapaz de desafiar a principal força hegemônica para aprovar o PRONARA.

Essa sujeição em relação à determinância contextual política fica explícita com o governo Temer. Neste período, todos os aspectos de efetividade foram afetados por esta nova realidade institucional. Apesar de manter a liberdade discursiva dos debates, a pluralidade de atores e inclusão de discursos da esfera pública ficou comprometida. No mesmo grau de

deterioração, a efetividade de implementação foi refletida pelo discurso governamental de crise econômica.

Quanto à proposta de análise da efetividade de espaços participativos, seguem algumas sugestões. É possível aprofundar a categoria contextual do ativismo dos servidores, emergida nesta pesquisa. Neste sentido, uma pesquisa mais ampla com estes atores da PNAPO seria fundamental para emergir seu papel de influência e capacidade de efetivar a articulação da política.

Pesquisas futuras podem explorar a capacidade específica dos espaços de participação das CPOrgs-UF e CTAO em influenciar a PNAPO desde sua institucionalização. Estudos podem ainda vir a pesquisar sobre a capacidade de interação entre o Fórum Interconselhos, formado por CONSEA, CONDRAF e CNAPO. Para isso, pode contribuir uma comparação entre os discursos proferidos de forma a denotar o alinhamento discursivo e mesmo equiparar a capacidade de influência na política de acordo com o desenho de cada IP. Trabalhos também poderão explorar a efetividade das respectivas políticas estaduais. Outros estudos sobre a efetividade do Programa Ecoforte devem ser executados para cada uma daqueles editais concluídos e podem averiguar a sua capacidade de gerar oportunidade para o público interessado em todo o território nacional. Propõe-se também averiguar como o efeito de políticas conservadoras e alinhadas ao agronegócio no Brasil impactarão, a partir de 2019, conquistas relacionadas às políticas para a produção agroecológica e orgânica.

Com o fim da maioria das instituições participativas em nível federal no Governo Bolsonaro, decorre uma possível perda de oportunidade de aproximação das populações interessadas nas políticas. A consideração das partes interessadas é uma ação básica em qualquer ciência, e a desconsideração dessas diversas perspectivas pode denotar o fim de um sistema de inteligência que serve ao fim de um governo. Neste sentido, novas perspectivas de investigação se abrem diante da possibilidade de averiguar tal realidade em nível federal nos próximos anos.

Como limitações dessa pesquisa, é possível elencar a falta de acesso a alguns dados de pesquisa, os quais poderiam contribuir para determinar com mais aproximação da realidade das efetividades da CNAPO. Neste sentido, documentos da gestão, como registro consolidado de todas as propostas e encaminhamentos das Plenárias poderiam facilitar a definição pela efetividade de tais deliberações. Um maior acesso aos representantes estatais desta política poderia determinar com maior objetividade a capacidade de inovação que os atores sociais agregaram à PNAPO. Outro público que poderia ser acessado são os atores *in loco*,



produtores rurais, que poderiam atestar sua percepção de melhoria das políticas levantadas. Da mesma forma, uma pesquisa que contemplasse dados mais aprofundados de cada uma das políticas em que a PNAPO pode exercer influência, poderia determinar com maior exatidão a capacidade de influência de cada um dos encaminhamentos e propostas deliberadas pela CNAPO.

O Quadro disposto no Apêndice F sintetiza o exposto acima e apresenta a relação de resultados encontrados e sugestões de pesquisas futuras com cada um dos objetivos específicos propostos por este trabalho.

## 7 REFERÊNCIAS

- (ABA), I. C. (2015). *Degravação da 12ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (ABA), I. C. (2017). *Degravação da 17ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (ABA), P. P. (2012). *Degravação da 1ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (ABA), P. P. (2013). *Degravação da 2ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (ABA), P. P. (2014). *Degravação da 6ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (ABA), P. P. (2015a). *Degravação da 10ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (ABA), P. P. (2015b). *Degravação da 12ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (ABA), P. P. (2015c). *Degravação da 13ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (ABA), P. P. (2016). *Degravação da 15ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (ABA), P. P. (2017). *Degravação da 18ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (ABA), P. P. (2019). *Entrevista 5 concedida a Marco Aurélio Cirilo Lemos*. Brasília.
- (ANA), B. (2017). *Degravação da 17ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (ANA), D. M. (2013). *Degravação da 3ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (ANA), D. M. (2016). *Degravação da 15ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (ANA), D. M. (2019). *Entrevista 6 concedida a Marco Aurélio Cirilo Lemos*. Brasília.
- (APATO), P. R. (2016). *Degravação da 16ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (APOINME), J. S. (2017). *Degravação da 19ª Plenária CNAPO*. Brasília.
- (ASA), A. B. P. (2012). *Degravação da 1ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (ASA), A. B. P. (2015). *Degravação da 12ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (BRASILBIO), J. S. (2012). *Degravação da 1ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (BRASILBIO), J. S. (2019). *Entrevista 7 concedida a Marco Aurélio Cirilo Lemos*. Brasília.
- (BRASILBIO), W. (2013). *Degravação da 2ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (consultor CIAPO), J. P. M. (2013). *Degravação da 3ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (CONTAG), S. P. (2012). *Degravação da 1ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (CONTAG), S. P. (2013). *Degravação da 2ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (CONTAG), S. P. (2019). *Entrevista 2 concedida a Marco Aurélio Cirilo Lemos*. Brasília.
- (CTAO), R. L. (2012). *Degravação da 1ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (CTAO), R. L. (2019). *Entrevista 8 concedida a Marco Aurélio Cirilo Lemos*. Brasília.
- (CTAO), R. S. (2012). *Degravação da 1ª Plenária da CNAPO*. Brasília.

- (CTAO), R. S. (2013). *Degravação da 2ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (Ecovida), L. M. (2019). *Entrevista 4 concedida a Marco Aurélio Cirilo Lemos*. Brasília.
- (EMBRAPA), S. (2015). *Degravação da 13ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (FETRAF), M. R. (2012). *Degravação da 1ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (FETRAF), M. R. (2018). *Degravação da 21ª Plenária CNAPO*. Brasília.
- (MAPA), R. D. (2015). *Degravação da 13ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (MAPA), R. D. (2016). *Degravação da 14ª Plenária CNAPO*. Brasília.
- (MAPA), R. D. (2017). *Degravação da 17ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (MDA), P. A. (2015). *Degravação da 10ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (MDA), V. B. (2013). *Degravação da 2ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (MMC), C. (2015). *Degravação da 11ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (MMTR-NE), M. S. (2019). *Entrevista 3 concedida a Marco Aurélio Cirilo Lemos*. Brasília.
- (MPA), F. S. (2013). *Degravação da 5ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (MST), F. D. (2012). *Degravação da 1ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (MST), F. D. (2013a). *Degravação da 2ª Plenária CNAPO*. Brasília.
- (MST), F. D. (2013b). *Degravação da 3ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (MST), F. D. (2015). *Degravação da 13ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (MST), F. D. (2016). *Degravação da 14ª Plenária CNAPO*. Brasília.
- (SEAD), M. P. (2017). *Degravação da 18ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (SEAD), M. P. (2018). *Degravação da 22ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (SG/PR), F. M. (2019). *Entrevista 9 concedida a Marco Aurélio Cirilo Lemos*. Brasília.
- (SGPR), C. R. (2016). *Degravação da 16ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (SGPR), I. M. (2014). *Degravação da 6ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (SGPR), R. N. (2015). *Degravação da 13ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (SGPR), R. N. (2016a). *Degravação da 14ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (SGPR), R. N. (2016b). *Degravação da 15ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (SGPR), R. N. (2016c). *Degravação da 16ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (SGPR), R. N. (2017a). *Degravação da 17ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (SGPR), R. N. (2017b). *Degravação da 18ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (SGPR), S. H. (2014). *Degravação da 6ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (SGPR), W. C. (2016). *Degravação da 14ª Plenária da CNAPO*. Brasília.

- (STPOrg), E. S. (2019). *Entrevista 1 concedida a Marco Aurélio Cirilo Lemos*. Brasília.
- (UNICAFES), G. S. (2015). *Degração da 12ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- (UNICAFES), G. S. (2017). *Degração da 19ª Plenária CNAPO*. Brasília.
- (UNICAFES), G. S. (2018). *Degração da 22ª Plenária da CNAPO*. Brasília.
- Abers, R. N., & Keck, M. E. (2008). Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, 21(52), 99–112.  
<https://doi.org/10.1590/S0103-49792008000100008>
- Abers, R. N., Silva, M. K., & Tatagiba, L. (2018). Social movements and public policy: rethinking actors and political opportunities. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (105), 15–46.
- Almeida, C. (2018). Legado das Instituições Participativas em Contexto de Mudanças Políticas. In I. F. Fonseca & D. P. Avelino (Eds.), *Oxigenar a participação: um diálogo entre experiências nacionais e internacionais* (pp. 11–14). IPEA. Retrieved from <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8543>
- Almeida, D. C. R. (2017). Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. *Sociedade e Estado*, 32(3), 649–679.
- Andrades, T. O. de, & Ganimi, R. N. (2007). Revolução verde e a apropriação capitalista. *CES Revista*, 21, 43–56.
- Avelino, D. P. de, Ribeiro, J. D. G., & Debora Fernandes Pereira, M. (2017). *Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais*. IPEA.
- Avritzer, L. (2000). Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, (50), 25–46.
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43–64.  
<https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>
- Avritzer, L. (2011). A Qualidade da Democracia e a Questão da Efetividade da Participação: Mapeando o Debate. In R. R. C. Pires (Ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (Vol. 7, pp. 13–25). Brasília: IPEA. Retrieved from <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>
- Avritzer, L. (2018). O pêndulo da democracia no Brasil: Uma análise da crise 2013-2018. *Novos Estudos*, (111), 272–289.
- Avritzer, L., & Souza, C. H. L. de. (2013). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Banco Central do Brasil (BCB). (2019). Crédito Rural. Retrieved December 20, 2019, from <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/reportmicrrural/?path=conteudo%2FMDCR%2FR eports%2FqvcGeneroRegiaoUf.rdl&nome=Quantidade e Valor dos Contratos por Gênero, Região e UF&exibeparametros=true&botoesExportar=true>
- Bardin, L. (1977). *Análise do discurso*. Lisboa: Edições, 70.
- Bauer, M. W., & Gaskell, G. (2002). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Brasil. Lei nº 7.802/1989 (1989). Diário Oficial da República Federativa do Brasil Brasília.
- Brasil. Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras

providências (2003).

Brasil. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2010). Brasília: Presidência da República.

Brasil. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (2012). Presidência da República.

Brasil. Portaria Interministerial nº 328, de 29 de outubro de 2012. Dispõe sobre o funcionamento e representação da sociedade civil na Cnapo (2012). Brasília: SG/PR, MDA e Mapa.

Brasil. Portaria nº 331, de 9 de novembro de 2012. Designar para compor a Cnapo. (2012).

Brasil. Portaria nº 29, de 20 de outubro de 2014. Regulamenta a organização e competência das instâncias da Cnapo (2014). Brasília: SG/PR.

Brasil. Portaria nº 35, de 7 de novembro de 2014. Designar para compor a Cnapo. (2014).

Brasil. Instrução Normativa nº 13, de 28 de Maio de 2015 (2015). MAPA. Retrieved from <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/organicos/arquivos-organicos/in-13-de-28-05-2015-cporg-e-stporg.pdf>

Brasil. Portaria nº 20, de 26 de agosto de 2015. Designar para compor a Cnapo. (2015).

Brasil. Decreto nº 8.895, de 29 de setembro de 2016. Transfere a SEAD para a Casa Civil/PR e dispõe sobre a vinculação do INCRA (2016). Brasília: Presidência da República.

Brasil. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Extingue o MDA e cria a SEAD vinculada ao MDS (2016). Brasília: Presidência da República.

Brasil. (2016c). *Relatório de balanço 2013-2015*. Brasília. Retrieved from [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_3/relatorio\\_de\\_balanco\\_2013\\_2015.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_3/relatorio_de_balanco_2013_2015.pdf)

Brasil. (2017). Portaria nº 13, de 17 de fevereiro de 2017. Designar para compor a Cnapo.

Caporal, F. R., & Costabeber, J. A. (2004). *Agroecologia e Extensão Rural: Contribuições para a Promoção do Desenvolvimento Rural*. Brasília: MDA; IICA.

Caporal, F. R., & Petersen, P. (2011). Agroecologia e políticas públicas na América Latina: o caso do Brasil. *Agroecología*, 6, 63–74.

Carneiro, F. F., Búrigo, A. C., & Dias, A. P. (2012). Saúde no Campo. In E. P. de S. J. Venâncio (Ed.), *Dicionário da educação no campo* (pp. 693–699). Rio de Janeiro, São Paulo: Expressão Popular.

Carneiro, F. F., Rigotto, R. M., Augusto, L. G. da S., Friedrich, K., & Búrigo, A. C. (2015). *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. EPSJV/Expressão Popular.

Casado, G. I. G., Navarro, M. G. de, & Guzmán, E. S. (2000). *Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible*.

Cellard, A. (2008). A pesquisa qualitativa. *Pesquisa Qualitativa: Enfoques Epistemológicos e Metodológicos*, 316.

CNAPO. (2013). *Relatório da 5ª Reunião da CNAPO*. Brasília.

Cohen, J. (1997). Deliberation and democratic legitimacy. *1997*, 67–92.

CONAB. (2019). Execução do PAA. Retrieved December 20, 2019, from

<https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>

- Cunha, Eleonora Schettini M, & Theodoro, H. D. (2015). *Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Editora D'Plácido.
- Cunha, Eleonora Schettini Martins, & Almeida, D. C. R. de. (2011). A Análise da Deliberação Democrática: Princípios, Conceitos e Variáveis Relevantes. In R. R. C. Pires (Ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (Vol. 7, pp. 109–123). Brasília: IPEA. Retrieved from <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>
- Cunha, Eleonora Schettini Martins, Almeida, D. C. R. de, Faria, C. F., & Ribeiro, U. C. (2011). Uma Estratégia Multidimensional de Avaliação dos Conselhos de Políticas: Dinâmica Deliberativa, Desenho Institucional e Fatores Exógenos. In R. R. C. Pires (Ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (Vol. 7, pp. 298–322). Brasília: IPEA. Retrieved from <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>
- Darnhofer, I., Lindenthal, T., Bartel-Kratochvil, R., & Zollitsch, W. (2010). Conventionalisation of organic farming practices: from structural criteria towards an assessment based on organic principles. A review. *Agronomy for Sustainable Development*, 30(1), 67–81.
- de Almeida, S. G. (2009). Construção e desafios do campo agroecológico brasileiro. In P. Petersen (Ed.), *Agricultura familiar camponesa na construção do futuro* (pp. 67–83). Rio de Janeiro: AS-PTA.
- de Moraes, D. (2010). Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci. *Revista Debates*, 4(1), 54.
- Declaração do Encontro Nacional Unitário de Trabalhadores e Trabalhadoras, Povos do Campo das Águas e das Florestas (2012). Brasília. Retrieved from <https://encontrounitario.wordpress.com/declaracao-do-encontro/>
- Dryzek, J. S. (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199562947.001.0001>
- Fairclough, N. (2001). Critical discourse analysis as a method in social scientific research. *Methods of Critical Discourse Analysis*, 5(11), 121–138.
- Fairclough, N. (2016). *Discurso e Mudança Social* (2ª). Brasília: Ed. Universidade de Brasília.
- Farah, M. F. S. (2016). Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas.” *Revista de Administração Pública*, 50(6), 959–979. <https://doi.org/10.1590/0034-7612150981>
- Faria, C. F., & Ribeiro, U. C. (2011). Desenho Institucional: Variáveis Relevantes e seus Efeitos sobre o Processo Participativo. In R. R. C. Pires (Ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (Vol. 7, pp. 126–136). Brasília: IPEA. Retrieved from <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>
- Fernandes, G. B. (2017). Sementes crioulas, variedades e orgânicas para a agricultura familiar: Da exceção legal à política pública. In R. H. R. Sambuichi, I. F. de Moura, L. M. de Mattos, M. L. de Ávila, P. A. C. Spínola, & A. P. M. da Silva (Eds.), *A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil Uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável* (pp. 327–357). Brasília: IPEA.
- Finatto, R. A. (2016). Redes de agroecologia e produção orgânica na região Sul do Brasil. *Raega-O Espaço Geográfico Em Análise*, 38, 107–145.
- Fonseca, I. F., & Avelino, D. P. (2018). *Oxigenar a participação: um diálogo entre experiências nacionais e internacionais*. IPEA. Brasília. Retrieved from

<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8543>

- Frey, K. (1999). Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. *Cadernos de Pesquisa*, 18, 211–259.
- Fung, A. (2004). Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais No Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora, 34, 173–209.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(SUPPL. 1), 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Fung, A., & Cohen, J. (2007). Democracia radical. *Política & Sociedade*, 6(11), 221–237.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance* (Vol. 4). Verso.
- Godoy, Arilda Schmidt. (1995). Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, 35, 20–29. Retrieved from [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901995000300004&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000300004&nrm=iso)
- Godoy, Arilda Schmidt. (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, 35, 57–63. Retrieved from [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901995000200008&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000200008&nrm=iso)
- Goodin, R. E., & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics. *Politics & Society*, 34(2), 219–244.
- Graziano da Silva, J. (1982). *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Grisa, C., & Schneider, S. (2014). Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52, 125–146.
- Guhur, D. M. P., & Toná, N. (2012). Agroecologia. In E. P. de S. J. Venâncio (Ed.), *Dicionário da educação no campo* (pp. 59–67). Rio de Janeiro, São Paulo: Expressão Popular.
- Gurza Lavalle, A., Voigt, J., & Serafim, L. (2016). O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, 59(3).
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Lavalle, A. G. (2011). Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In R. R. C. Pires (Ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (Vol. 7, pp. 33–42). Brasília: IPEA. Retrieved from <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>
- Lavalle, A. G., Houtzager, P. P., & Castello, G. (2006). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, 67, 49–103.
- Lee, A. K. (2016). Heritage conservation and advocacy coalitions: the state-society conflict in the case of the Enning Road redevelopment project in Guangzhou. *INTERNATIONAL JOURNAL OF HERITAGE STUDIES*, 22(9), 729–747. <https://doi.org/10.1080/13527258.2016.1195427>
- Leff, E. (2002). Agroecologia e saber ambiental. *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, 3(1), 36–51.

- Luchmann, L. H. H. (2002). Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre.
- Luzzi, N. (2007). *O debate agroecológico no Brasil: uma construção a partir de diferentes atores sociais*. UFRJ.
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., ... Warren, M. E. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, 1–26.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2008). Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista de Sociologia e Política*, 16(31), 121–142. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000200010>
- Martins, J. M. R., & Sambuichi, R. H. R. (2019). Programa ECOFORTE e o fortalecimento das Redes de Agroecologia: demandas e possibilidades. *IPEA*, (Texto para discussão), 84. Retrieved from <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3517>
- Mattei, L. (2018). a Política Agrária E Os Retrocessos Do Governo Temer. *OKARA: Geografia Em Debate*, 12(2), 293. <https://doi.org/10.22478/ufpb.1982-3878.2018v12n2.41318>
- Mattos, L. M. de. (2010). *Decisões sobre usos da terra e dos recursos naturais na agricultura familiar amazônica: o caso do PROAMBIENTE*. Tese de Doutorado.
- Monteiro, D., & Londres, F. (2017). Pra que a vida nos dê flor e frutos: notas sobre a trajetória do movimento agroecológico no Brasil. In R. H. R. Sambuichi, I. F. de Moura, L. M. de Mattos, M. L. de Ávila, P. A. C. Spínola, & A. P. M. da Silva (Eds.), *A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil Uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável* (pp. 53–83). Brasília: IPEA.
- Moura, I. F. de. (2017). Antecedentes e Aspectos Fundantes da Agroecologia e da Produção Orgânica na Agenda das Políticas Públicas no Brasil. In R. H. R. Sambuichi, I. F. de Moura, L. M. de Mattos, M. L. de Ávila, P. A. C. Spínola, & A. P. M. da Silva (Eds.), *A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil Uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável* (pp. 25–51). Brasília: IPEA.
- Napolitano, M. (2014). *1964: história do regime militar brasileiro*. São Paulo: Editora Contexto.
- Neves, M. C. P., Medeiros, C. A. B., Almeida, D. L. de, De-Polli, H., Rodrigues, H. da R., Guerra, J. G. M., ... Saminêz, T. C. de O. (2000). Agricultura orgânica: instrumento para a sustentabilidade dos sistemas de produção e valoração de produtos agropecuários. *Seropédica: Embrapa Agrobiologia*.
- Nodari, R. O., & Guerra, M. P. (2015). A agroecologia: estratégias de pesquisa e valores. *Estudos Avançados*, 29(83), 183–207.
- North, D. C. (2008). *Institutions*, 5(1), 97–112.
- Olsen, J. P. (1997). Institutional design in democratic contexts. *Journal of Political Philosophy*, 5(3), 203–229.
- Padula, J., Cardoso, I. M., Ferrari, E. A., & Dal Soglio, F. K. (2013). Os caminhos da agroecologia no Brasil. In *Agroecologia. Princípios e reflexões conceituais* (pp. 37–72). Brasília: Embrapa.
- Pateman, C. (1992). Participação e teoria democrática, 161.
- Pelaez, V. (2012). Mercado de agrotóxico e regulação. In *Anais do Seminário Mercado de Agrotóxico e Regulação*. Brasília. Retrieved from [http://portal.anvisa.gov.br/resultado-de-busca?p\\_p\\_id=101&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=col](http://portal.anvisa.gov.br/resultado-de-busca?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=col)



umn-

1&p\_p\_col\_count=1&\_101\_struts\_action=%2Fasset\_publisher%2Fview\_content&\_101\_assetEntryId=2665456&\_101\_type=content&\_101\_groupId=2

- Petersen, P., & de Almeida, S. G. (2004). Rincões transformadores: trajetória e desafios do movimento agroecológico brasileiro—uma perspectiva a partir da Rede PTA. *Rio de Janeiro*.
- Petersen, P., & Silveira, L. (2002). Construção do conhecimento agroecológico: reflexões a partir da experiência da AS-PTA no Agreste da Paraíba. In L. Silveira, P. Petersen, & E. Sabourin (Eds.), *Agricultura familiar e agroecologia no Semi-Árido: avanços a partir do Agreste da Paraíba*. (pp. 123–135). Rio de Janeiro: AS-PTA.
- Pires, R., & Vaz, A. C. N. (2010). Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. *A Dinâmica Da Participação Local No Brasil*. São Paulo: Cortez, 253–304.
- PNAPO. (2019). Agroecologia na Rede. Retrieved December 21, 2019, from <http://www.agroecologia.gov.br/>
- Resende, V. de M., & Ramalho, V. (2017). *Análise de discurso crítica*. (Contexto, Ed.) (2nd ed.). São Paulo: Editora Contexto.
- Salles, H. K. de, & Dellagnelo, E. H. L. (2019). A Análise Crítica do Discurso como alternativa teórico-metodológica para estudos organizacionais: um exemplo da análise de significado representacional. *Organizações & Sociedade*, 26(90), 414–434. <https://doi.org/10.1590/1984-9260902>
- Sambuichi, R. H. R., Ávila, M. L. de, Moura, I. F. de, Mattos, L. M. de, & Spínola, P. A. C. (2017). Avaliação da execução do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica 2013-2015. In *A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil Uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável* (pp. 147–193). Brasília: IPEA.
- Sambuichi, R. H. R., Moura, I. F. de, Mattos, L. M. de, Ávila, M. L. de, Spínola, P. A. C., & Silva, A. P. M. da. (2017). *A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil Uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: IPEA.
- Sambuichi, R. H. R., Oliveira, M. Â. C. de, Silva, A. P. M. da, & Luedemann, G. (2012). *A sustentabilidade ambiental da agropecuária brasileira: impactos, políticas públicas e desafios*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Sambuichi, R. H. R., Spínola, P. A. C., Mattos, L. M. de, Ávila, M. L. de, Moura, I. F. de, & Silva, A. P. M. da. (2017). Análise da Concepção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. In R. H. R. Sambuichi, I. F. de Moura, L. M. de Mattos, M. L. de Ávila, P. A. C. Spínola, & A. P. M. da Silva (Eds.), *A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil Uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável* (pp. 117–145). Brasília: IPEA.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Schneider, S., & Escher, F. (2011). A contribuição de Karl Polanyi para a sociologia do desenvolvimento rural. *Sociologias*, 13(27), 180–219.
- SG/PR. (2012). *Relatório de Mobilização e Participação Social na Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO*.
- Silva, E. R. A. da. (2009). Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas:

reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006.

- Stake, R. E. (2000). Case Studies. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*. Sage Publications, 435–454.
- Tatagiba, L. (2004). A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. *A Participação Em São Paulo*, 1, 323–370.
- Thompson, D. F. (2008). Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 11, 497–520.
- Thompson, J. B. (2000). *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa* (9ª). Petrópolis: Editora Vozes.  
<https://doi.org/10.1016/j.nanoen.2014.10.015>
- Trovatto, C. M. M., Bianchini, V., Souza, C. de, Medaets, J. P., & Ruano, O. (2017). A Construção da política nacional de agroecologia e produção orgânica: um olhar sobre a gestão do primeiro Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. In *A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil Uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável* (pp. 87–116). Brasília: IPEA.
- Vaz, A. C. N. (2011). Da Participação à Qualidade da Deliberação em Fóruns Públicos: O Itinerário da Literatura sobre Conselhos no Brasil. In R. R. C. Pires (Ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (Vol. 7, pp. 92–108). Brasília: IPEA. Retrieved from <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>
- Venâncio, M. D. (2017). *O Estado de Direito Ecológico e Agroecologia: a legislação agroecológica na instrumentalização e ecologização do direito*. UFSC.
- Vieira, D. M., & Gomes, R. C. (2014). Mudança institucional gradual e transformativa: a influência de coalizões de advocacia e grupos de interesses em políticas públicas. *Organização & Sociedade*, 71, 679–694.
- Wampler, B., & Avritzer, L. (2004). Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais No Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed, 34, 210–238.
- Willer, H., & Lernoud, J. (2014). *The world of organic agriculture. Statistics and emerging trends 2014*. Research Institute of Organic Agriculture FiBL and IFOAM-Organics International.
- Willer, H., & Lernoud, J. (2016). *The world of organic agriculture. Statistics and emerging trends 2016*. The world of organic agriculture. Statistics and emerging trends 2014.
- Willer, H., & Lernoud, J. (2019). *The world of organic agriculture. Statistics and emerging trends 2019*. Research Institute of Organic Agriculture FiBL and IFOAM-Organics International.
- Willer, H., Lernoud, J., & Kilcher, L. (2013). *The world of organic agriculture. Statistics and emerging trends 2013. Economic Affairs*. Research Institute of Organic Agriculture FiBL and IFOAM-Organics International. <https://doi.org/10.4324/9781849775991>

## APÊNDICE A: Protocolo de Análise Documental

Publicação		Autores			
Anais de evento	"Mercado de agrotóxico e regulação. In Anais do Seminário Mercado de Agrotóxico e Regulação"	Pelaez (2012)	Profº (UFPR) / Evento ANVISA	Tipos de Agricultura	Apresentação em seminário sobre o mercado de agrotóxicos.
Institucional	"Construção e desafios do campo agroecológico brasileiro"	de Almeida (2009)	AS-PTA	Movimento Agroecológico	Apresenta o enfoque agroecológico das pautas nacionais dos movimentos sociais do campo.
	"Rincões transformadores: trajetória e desafios do movimento agroecológico brasileiro—uma perspectiva a partir da Rede PTA"	Petersen & de Almeida (2004)	AS-PTA	Movimento Agroecológico	Descrição histórica da Rede PTA.
	"Construção do conhecimento agroecológico: reflexões a partir da experiência da AS-PTA no Agreste da Paraíba"	Petersen & Silveira (2002)	AS-PTA	Movimento Agroecológico	Apresenta o desenvolvimento e a disseminação de inovações técnicas, metodológicas e político-organizativas no Agreste da Paraíba.
	In. "Agroecologia: princípios e reflexões conceituais": "Os caminhos da agroecologia no Brasil"	Padula, Cardoso, Ferrari, & Dal Soglio (2013)	EMBRAPA e ABA	Movimento Agroecológico	Livro da coleção sobre transição agroecológica.
	"Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde"	Carneiro, Rigotto, Augusto, Friedrich, & Búrigo (2015)	Fiocruz e Abrasco	Tipos de Agricultura	Apresenta estudos científicos que alertam sobre a escalada no uso de agrotóxicos no país e na contaminação do ambiente e das pessoas, com impactos sobre a saúde pública.
	In. "Dicionário da educação no campo": "Saúde no Campo"	Carneiro, Búrigo, & Dias (2012)	Fiocruz e MST	Movimento Agroecológico	Sistematiza experiências e reflexões sobre a Educação do Campo.
	In. "Dicionário da educação no campo": "Agroecologia"	Guhur & Toná (2012)	Fiocruz e MST	Movimento Agroecológico	Sistematiza experiências e reflexões sobre a Educação do Campo.
	"The world of organic agriculture. Statistics and emerging trends 2019"	Willer & Lernoud (2019)	IFOAM	Tipos de Agricultura	Publicação anual sobre as estatísticas da produção orgânica.
	In "A PNAPO no Brasil: Uma trajetória de luta pelo DRS": "Sementes crioulas, variedades e orgânicas para a agricultura familiar: Da exceção legal à política pública"	Fernandes (2017)	IPEA	PNAPO	Apresenta o histórico de mobilização dos atores, e a consolidação da PNAPO.
	In "A PNAPO no Brasil: Uma trajetória de luta pelo DRS": "Pra que a vida nos dê flor e frutos: notas sobre a trajetória do movimento agroecológico no Brasil"	Monteiro & Londres (2017)	IPEA	Movimento Agroecológico	Apresenta o histórico de mobilização dos atores, e a consolidação da PNAPO.
	In "A PNAPO no Brasil: Uma trajetória de luta pelo DRS": "Antecedentes e Aspectos Fundantes da Agroecologia e da Produção Orgânica na Agenda das Políticas Públicas no Brasil"	Moura (2017)	IPEA	Movimento Agroecológico	Apresenta o histórico de mobilização dos atores, e a consolidação da PNAPO.
	"A PNAPO no Brasil: Uma trajetória de luta pelo DRS"	Sambuichi, Moura, Mattos, Ávila, & Spínola (2017)	IPEA	Movimento Agroecológico	Apresenta o histórico de mobilização dos atores, e a consolidação da PNAPO.
	"A sustentabilidade ambiental da agropecuária brasileira:	Sambuichi, Oliveira,	IPEA	Tipos de	Discute a sustentabilidade ambiental do setor

	<i>impactos, políticas públicas e desafios"</i>	<b>Silva, &amp; Luedemann (2012)</b>		Agricultura	agropecuário brasileiro.
	<i>In "A PNAPO no Brasil: Uma trajetória de luta pelo DRS": "Análise da Concepção da PNAPO"</i>	<b>Sambuichi, Spínola, Mattos, Ávila, Moura, &amp; Silva (2017)</b>	IPEA	Tipos de Agricultura / PNAPO	Apresenta o histórico de mobilização dos atores, e a consolidação da PNAPO.
	<i>In "A PNAPO no Brasil: Uma trajetória de luta pelo DRS":</i>	<b>Trovatto, Bianchini, Souza, Medaets, &amp; Ruano (2017)</b>	IPEA	Movimento Agroecológico / PNAPO	Apresenta o histórico de mobilização dos atores, e a consolidação da PNAPO.
	<i>'Agroecologia e Extensão Rural: Contribuições para a Promoção do Desenvolvimento Rural"</i>	<b>Caporal &amp; Costabeber (2004)</b>	MDA e Cooperação Internacional - IICA	Tipos de Agricultura	Apresentam as bases teóricas e os elementos metodológicos para impulsionar uma estratégia de Extensão Rural Agroecológica.
<b>Legislação</b>	<i>"Regulamenta a Lei no 10.831, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica"</i>	<b>Decreto nº 6.323/07</b>	Decreto Presidencial	Consolidação Política	Criou o selo único oficial do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica (SISOrg) e o sistema participativo de garantia (SPG).
	<i>Define as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN</i>	<b>Decreto Nº 7.272/10</b>	Decreto Presidencial	Consolidação Política	Regulamenta a Lei no 11.346/06, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
	<i>"Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (2012)"</i>	<b>Decreto no 7.794/12</b>	Decreto Presidencial	PNAPO	Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.
	<i>"Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica"</i>	<b>Decreto nº 7.794/12</b>	Decreto Presidencial	PNAPO	Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.
	<i>Dispõe sobre a agricultura orgânica.</i>	<b>Lei 10.831/03</b>	Lei	Consolidação Política	Dispõe sobre a agricultura orgânica.
	<i>Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola.</i>	<b>Lei 11.947/09</b>	Lei	Consolidação Política	Fixa no mínimo 30% dos recursos do FNDE a serem utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar.
	<i>Dispõe sobre agrotóxico.</i>	<b>Lei 7.802/89</b>	Lei	Consolidação Política	Dispõe sobre agrotóxico.
	<i>Estabelece normas para produção, processamento, distribuição, identificação e certificação de produtos orgânicos.</i>	<b>Instrução Normativa nº 7/99</b>	Norma ministerial (MAPA)	Consolidação Política	Estabelece normas para produção, processamento, distribuição, identificação e certificação de produtos orgânicos.
	<i>Criou o Pró-Orgânico</i>	<b>Portaria no 158/04</b>	Norma ministerial (MAPA)	Consolidação Política	Criou o Programa de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica (Pró-Orgânico) assessorado pela Comissão Nacional da Produção Orgânica - CNPOrg e pelas CPOrg-UF
<b>Livro</b>	<i>"A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil"</i>	<b>Graziano da Silva (1982)</b>	Dirº FAO/ONU	Tipos de Agricultura	Relata histórico da disputa agrária brasileira.

	<i>"Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible"</i>	<b>Casado, Navarro, &amp; Guzmán (2000)</b>	Pesq <sup>o</sup> s (U. de Córdoba / Esp)	Tipos de Agricultura	Apresenta aspectos teóricos, metodológicos e casos práticos da agroecologia.
	<i>"1964: história do regime militar brasileiro"</i>	<b>Napolitano (2014)</b>	Prof <sup>o</sup> (USP)	Movimento Agroecológico	Um balanço histórico do regime militar.
<b>Revista acadêmica</b>	<i>"Conventionalisation of organic farming practices: from structural criteria towards an assessment based on organic principles. A review"</i>	<b>Darnhofer, Lindenthal, Bartel-Kratochvil, &amp; Zollitsch (2010)</b>	Pesq <sup>o</sup> s (U. Nat. Austria)	Tipos de Agricultura	Apresenta benefícios da produção orgânica em contraposição à agricultura convencional.
	<i>"Agroecologia e saber ambiental"</i>	<b>Leff (2002)</b>	PNUMA/ONU	Tipos de Agricultura	Apresenta a epistemologia do saber agroecológico.
	<i>"Redes de agroecologia e produção orgânica na região Sul do Brasil"</i>	<b>Finatto (2016)</b>	Prof <sup>o</sup> (UFFS)	Tipos de Agricultura	Analisa as relações nas redes de algumas cooperativas, associações e empresas que desenvolvem a agroecologia e a produção orgânica na região Sul do Brasil.
	<i>"Agroecologia e políticas públicas na América Latina: o caso do Brasil"</i>	<b>Caporal &amp; Petersen (2011)</b>	Prof <sup>o</sup> (UFPE) e Pesq <sup>o</sup> (CNAPO)	Movimento Agroecológico / Consolidação Política	Apresenta as estratégias de desenvolvimento rural e agrícola no Brasil incorporando um conjunto de iniciativas inovadoras que vão contra a lógica dominante.
	<i>"Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil"</i>	<b>Grisa &amp; Schneider (2014)</b>	Prof <sup>o</sup> s (UFPE e UFRGS)	Tipos de Agricultura	Analisa a trajetória de construção de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil.
	<i>"A agroecologia: estratégias de pesquisa e valores"</i>	<b>Nodari &amp; Guerra (2015)</b>	Prof <sup>o</sup> s (UFSC)	Tipos de Agricultura	Comparação de benefícios e riscos das variadas formas de produção agrícola.
	<i>"Revolução verde e a apropriação capitalista."</i>	<b>Andrades &amp; Ganimi (2007)</b>	Prof <sup>o</sup> s Ensino Técnico (UFJF)	Tipos de Agricultura	Discussão acerca da modernização da agricultura no Brasil.
<b>Produção acadêmica</b>	<i>"O debate agroecológico no Brasil: uma construção a partir de diferentes atores sociais"</i>	<b>Luzzi (2007)</b>	Pesq <sup>a</sup> EPAGRI-SC	Movimento Agroecológico	Analisa o surgimento e a evolução da agroecologia na agenda de atores sociais rurais.
	<i>"Decisões sobre usos da terra e dos recursos naturais na agricultura familiar amazônica: o caso do PROAMBIENTE"</i>	<b>Mattos (2010)</b>	Pesq <sup>o</sup> EMBRAPA	Tipos de Agricultura	Analisa o desempenho da PP Proambiente no PPA 2004-2007.
	<i>"O Estado de Direito Ecológico e Agroecologia: a legislação agroecológica na instrumentalização e ecologização do direito"</i>	<b>Venâncio (2017)</b>	Pesq <sup>a</sup> em hermenêutica ambiental	Legislação em Agroecologia	Discute as interconexões entre a agroecologia e a conformação de um modelo mais ecologizado de Estado de Direito.

Fonte: Elaborado pelo autor

## APÊNDICE B: Roteiro de entrevistas

Você concorda em que esta conversa seja gravada e possíveis trechos sejam utilizados a título de pesquisa acadêmica?

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PERGUNTAS	LITERATURA
<u>1) Realizar um levantamento dos antecedentes históricos e do contexto da CNAPO</u>	<b>1. Além da Marcha das Margaridas, quais fatores propiciaram a criação da Política?</b>	Cunha et al. (2011)
<u>2) Descrever o desenho institucional da CNAPO</u>	<b>2. Por qual motivo a sua organização foi selecionada para compor a CNAPO?</b>	Fung (2006)
	<b>3. Como a sua instituição intermedia o diálogo com as agricultoras e agricultores lá na ponta?</b>	
	<b>4. Como você avalia a participação social na Cnapo?</b>	
	<b>5. Havia divergências entre Agroecologistas, produtores orgânicos e representantes governamentais? Como construíam consensos nas subcomissões temáticas?</b>	
<u>4) Caracterizar os tipos 4 tipos de efetividade experimentados pela CNAPO</u>	<b>6. Quais atores importantes não puderam ser representados na Cnapo?</b>	Almeida (2017)
	<b>7. Como a Cnapo articulava-se com o sistema político além do executivo federal (legislativo, conselhos, estados e municípios) para orientar a política?</b>	
	<b>8. De que forma a CNAPO contribuiu para a transição agroecológica e produção orgânica?</b>	
<u>1) Realizar um levantamento dos antecedentes históricos e do contexto da CNAPO</u>	<b>9. O que mais dificultava o alcance dos resultados almejados pela sociedade civil?</b>	Cunha et al. (2011)
	<b>10. Quais as principais mudanças para a Participação e para a Política percebidas na passagem dos governos Dilma e Temer?</b>	
	<b>11. Como você vê hoje o movimento agroecológico e a produção orgânica diante da atuação do Estado brasileiro neste tema.</b>	

Gostaria de complementar algo mais?

Você poderia me indicar duas pessoas que participaram da CNAPO e que eu poderia entrevistar?

**APÊNDICE C: Legislações estaduais e municipais relacionadas à agroecologia**

Local	Data	Norma	Ementa/Observações
UF Santa Catarina	12/12/2000	Lei Estadual nº 11.634	Dispõe sobre a Política Estadual de Incentivo à Produção Agroecológica. <u>Revogada</u> pela Lei Complementar nº 656 de 08/10/2015.
UF Espírito Santo	06/11/2001	Lei Estadual nº 6.848	Dispõe sobre a Política Estadual de Incentivo à Produção Agroecológica.
UF Espírito Santo	05/01/2011	Lei Estadual nº 9.616	Incentiva a agroecologia e a agricultura orgânica na agricultura familiar no Estado e dá outras providências.
UF Paraíba	01/06/2011	Lei Estadual nº 9.360	Incentiva a agroecologia e a agricultura orgânica na agricultura familiar no Estado e dá outras providências.
UF Ceará	07/10/2011	Lei Estadual nº 15.001	Estabelece medidas para a criação e implantação do Sistema de Produção Agroecológico – SPA, assim promovendo um desenvolvimento ecologicamente correto no Estado do Ceará e dá outras providências.
UF Mato Grosso do Sul	27/10/2011	Lei Estadual nº 4.106	Dispõe sobre a agroecologia e a agricultura orgânica na agricultura familiar no Estado de Mato Grosso do Sul, dá outras providências.
UF Rondônia	28/10/2011	Lei Estadual nº 2.588	Cria o Programa Estadual de Agroecologia e Incentivo à Agricultura Orgânica.
UF Sergipe	17/11/2011	Lei Estadual nº 7.270	Dispõe sobre os incentivos à implantação de Sistemas de Produção Agroecológica pelos agricultores familiares no Estado de Sergipe e dá outras providências.
UF Paraná	18/06/2012	Lei Estadual nº 17.190	Dispõe sobre os incentivos à implantação de sistemas de produção agroecológica pelos agricultores familiares no Estado do Paraná e dá outras providências.
UF Minas Gerais	14/01/2014	Lei Estadual nº 21.146	Institui a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica - PEAPO - e dá outras providências.
UF Rio Grande do Sul	30/01/2014	Lei Estadual nº 14.486	Institui a Política Estadual de Agroecologia e de Produção Orgânica e dá outras providências. <u>Regulamentada pelo Decreto n. 51.617/2014.</u>
Município de Pompeu/MG	30/04/2014	Lei Municipal 2.105	Institui a Política Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica - POMAPO.
UF Paraná	23/10/2014	Decreto nº 12.431	Institui o Programa Paraná Agroecológico.
UF Amazonas	06/05/2015	Lei Estadual nº 259	Institui o Programa de Desenvolvimento da Agroecologia e Agricultura Orgânica. <u>Substituída pela Lei Estadual nº 4.581 de 11/04/2018</u> que Institui a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica.
UF Goiás	13/01/2016	Lei Estadual nº 19.222	Institui a Política Estadual de Incentivo à Produção Agroecológica pelos agricultores familiares.
UF Distrito Federal	10/01/2017	Lei Distrital nº 5.801	Institui a Política Distrital de Agroecologia e Produção Orgânica – PDAPO e dá outras providências.

<b>UF Pernambuco</b>	17/04/2017	Decreto Estadual nº 44.339	Institui Comissão Estadual com representação do Estado, movimentos sociais e organizações da sociedade civil para fins de desenvolvimento de Plano de Agroecologia e Produção Orgânica do Estado de Pernambuco. <u>Revogado</u> pelo <b>Decreto Estadual nº 46.857 de 7/12/2018</b> que Institui Comissão Estadual para o desenvolvimento do Plano de Agroecologia e Produção Orgânica do Estado de Pernambuco, no âmbito da Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária.
<b>UF Minas Gerais</b>	26/07/2017	Decreto Estadual nº 47.223	Cria o Grupo Executivo Permanente da Estratégia Intersetorial de Redução do Uso de Agrotóxicos e Apoio à Agroecologia e à Produção Orgânica no Estado
<b>UF São Paulo</b>	19/03/2018	Lei Estadual nº 16.684	Institui a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica - PEAPO, e dá outras providências
<b>UF Pernambuco</b>	27/03/2018	Lei Estadual nº 16.320	Regulamenta as feiras de produtos orgânicos e ou agroecológicos no Estado de Pernambuco e dá outras providências.
<b>Município de Florianópolis/SC</b>	06/06/2018	Lei Municipal nº 10.392	Dispõe sobre a política municipal de agroecologia e produção orgânica de Florianópolis (PMAPO).
<b>UF Alagoas</b>	06/09/2018	Lei Estadual nº 8.041	Dispõe sobre a instituição de política estadual de agroecologia e produção orgânica
<b>UF Mato Grosso do Sul</b>	06/12/2018	Lei Estadual nº 5.279	Institui a Política Estadual de Agroecologia, Produção Orgânica e de Extrativismo Sustentável Orgânico.
<b>UF Espírito Santo</b>	11/12/2018	Lei Estadual nº 10.951	Institui a Política Estadual de Produção Agroecológica e Orgânica – PEAPO.
<b>UF Maranhão</b>	24/12/2018	Lei Estadual nº 10.986	Institui a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica do Maranhão (PEAPOMA).
<b>Município de Matinhos/PR</b>	11/03/2019	Lei Municipal nº 2.030	Institui a Política Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana de Matinhos (PMAUP) e dá outras Providências.
<b>Município de Francisco Beltrão/PR</b>	27/05/2019	Lei Municipal nº 4.669	Estabelece a Política Municipal de Agroecologia, Produção Orgânica e Alimentação Saudável de Francisco Beltrão.

Fonte: Atualizado pelo autor a partir de Venâncio (2017, pp. 128-130)



### APÊNDICE D: Resumo Editais de Seleção Pública do Programa Ecoforte

Edital de Seleção Pública	Objeto	Valor contratado	Beneficiados	Município	UF	Organizações apoiada
Nº 2014/005 Redes Ecoforte	Projetos territoriais de redes de agroecologia, extrativismo e produção orgânica, voltados à intensificação das práticas de manejo sustentável de produtos da sociobiodiversidade e de sistemas produtivos orgânicos e de base agroecológica por meio da estruturação de unidades de referência.	R\$ 32.598.874	27592	33	17	28
Nº 2014/020 Ecoforte Extrativismo	Estruturação de empreendimentos econômicos coletivos de beneficiamento e/ou comercialização de produtos oriundos do uso sustentável da sociobiodiversidade, de extrativistas residentes no interior das Unidades de Conservação Federais de Uso Sustentável (Bioma Amazônia) relacionadas.	R\$ 4.053.800	2658	10	3	10
Nº 2016/007 Ecoforte Extrativismo	Estruturação de empreendimentos econômicos coletivos de produção, beneficiamento e/ou comercialização de produtos oriundos do uso sustentável da sociobiodiversidade em Unidades de Conservação Federais de Uso Sustentável (Bioma Amazônia) relacionadas.	R\$ 12.398.072	6114	17	5	23
Nº 2017/030 Redes Ecoforte Categoria I	Conveniadas no âmbito do Edital nº 2014/005 - Redes Ecoforte ou, alternativamente, uma das organizações de caráter produtivo da agricultura familiar vinculadas às referidas redes.	R\$ 2.906.356	3047	71	4	6
Nº 2017/030 Redes Ecoforte Categoria II	Apoio a projetos territoriais de redes de agroecologia, extrativismo e produção orgânica voltados à intensificação das práticas de manejo sustentável de produtos da sociobiodiversidade e de sistemas produtivos orgânicos e de base agroecológica.	R\$ 16.031.152	6266	172	13	20
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 67.988.254</b>	<b>45677</b>	<b><u>295</u></b>	<b><u>22</u></b>	<b><u>72</u></b>
<u>Diferentes entre os editais</u>						

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados dos Editais da FBB

### APÊNDICE E: Contratos e Valores nas regiões com PRONAF Agroecologia

Gên	Região	2015		2016		2017		2018		2019									
<b>PRONAF Agroecologia</b>																			
		Contrato	Valor	Contrato	%	Valor	%	Contrato	%	Valor	%	Contrato	%	Valor	%	Contrato	%		
MASC	SUL	28	R\$ 1.753.036	87	211%	R\$ 3.264.807	86%	59	-32%	R\$ 2.451.483	-25%	63	7%	R\$ 2.871.009	17%	54	-14%	R\$ 3.114.309	8%
	SE	6	R\$ 408.780	45	650%	R\$ 1.432.623	250%	25	-44%	R\$ 1.575.365	10%	18	-28%	R\$ 905.007	-43%	9	-50%	R\$ 313.168	-65%
	NE	22	R\$ 119.081	162	636%	R\$ 844.972	610%	375	131%	R\$ 2.695.281	219%	463	23%	R\$ 4.396.664	63%	286	-38%	R\$ 2.097.157	-52%
	NORT	0	0	0		0		2		R\$ 35.193		8	300%	R\$ 82.201	134%	1	-88%	R\$ 61.200	-26%
	CO	0	0	0		0		0		0		1		R\$ 6.820		1	0%	R\$ 19.992	193%
	<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>R\$ 2.280.897</b>	<b>294</b>	<b>425%</b>	<b>R\$ 5.542.403</b>	<b>143%</b>	<b>461</b>	<b>57%</b>	<b>R\$ 6.757.323</b>	<b>22%</b>	<b>553</b>	<b>20%</b>	<b>R\$ 8.261.701</b>	<b>22%</b>	<b>351</b>	<b>-37%</b>	<b>R\$ 5.605.825</b>	<b>-32%</b>
FEM	SUL	4	R\$ 317.375	12	200%	R\$ 352.053	11%	19	58%	R\$ 688.957	96%	18	-5%	R\$ 518.313	-25%	15	-17%	R\$ 564.479	9%
	SE	1	R\$ 38.547	0	-100%	0		5		R\$ 316.402		3	-40%	R\$ 162.709	-49%	3	0%	R\$ 50.000	-69%
	NE	0	0	36		R\$ 189.567		41	14%	R\$ 560.103	195%	81	98%	R\$ 776.995	39%	45	-44%	R\$ 335.804	-57%
	<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>R\$ 355.923</b>	<b>48</b>	<b>860%</b>	<b>R\$ 541.620</b>	<b>52%</b>	<b>65</b>	<b>35%</b>	<b>R\$ 1.565.463</b>	<b>189%</b>	<b>102</b>	<b>57%</b>	<b>R\$ 1.458.017</b>	<b>-7%</b>	<b>63</b>	<b>-38%</b>	<b>R\$ 950.283</b>	<b>-35%</b>
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>R\$ 2.636.820</b>	<b>342</b>	<b>461%</b>	<b>R\$ 6.084.023</b>	<b>131%</b>	<b>526</b>	<b>54%</b>	<b>R\$ 8.322.785</b>	<b>37%</b>	<b>655</b>	<b>25%</b>	<b>R\$ 9.719.718</b>	<b>17%</b>	<b>414</b>	<b>-37%</b>	<b>R\$ 6.556.109</b>	<b>-33%</b>	
<b>PRONAF geral</b>																			
		Contrato	Valor	Contrato	%	Valor	%	Contrato	%	Valor	%	Contrato	%	Valor	%	Contrato	%		
MASC	SUL	419.266	R\$ 9.181.051.926	401.415	-4%	R\$ 9.856.933.111	7%	372.123	-7%	R\$ 10.097.103.546	2%	352.117	-5%	R\$ 10.737.683.061	6%	338.041	-4%	R\$ 11.690.925.874	9%
	SE	184.741	R\$ 3.526.568.716	168.479	-9%	R\$ 3.535.199.224	0%	148.471	-12%	R\$ 3.367.817.884	-5%	141.166	-5%	R\$ 3.412.158.917	1%	124.760	-12%	R\$ 3.460.345.893	1%
	NE	465.624	R\$ 1.982.382.356	480.294	3%	R\$ 2.019.466.056	2%	422.538	-12%	R\$ 2.087.873.285	3%	415.892	-2%	R\$ 2.335.888.868	12%	401.909	-3%	R\$ 2.447.343.667	5%
	NORT	-	-	-	-	-	-	38.866	-	R\$ 1.220.960.913	-	36.636	-6%	R\$ 1.277.723.864	5%	33.771	-8%	R\$ 1.367.703.801	7%
	CO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	34.215	-	R\$ 1.431.128.689	-	30.316	-11%	R\$ 1.437.087.888	0%
	<b>Total</b>	<b>1.069.631</b>	<b>R\$ 14.690.002.997</b>	<b>1.050.188</b>	<b>-2%</b>	<b>R\$ 15.411.598.391</b>	<b>5%</b>	<b>981.998</b>	<b>-6%</b>	<b>R\$ 16.773.755.627</b>	<b>9%</b>	<b>980.026</b>	<b>0%</b>	<b>R\$ 19.194.583.400</b>	<b>14%</b>	<b>928.797</b>	<b>-5%</b>	<b>R\$ 20.403.407.123</b>	<b>6%</b>
FEM	SUL	55.550	R\$ 1.189.049.236	50.442	-9%	R\$ 1.232.782.467	4%	48.137	-5%	R\$ 1.291.045.302	5%	46.084	-4%	R\$ 1.392.960.340	8%	45.186	-2%	R\$ 1.583.491.827	14%
	SE	61.992	R\$ 594.825.428	-	-	-	-	51.426	-	R\$ 504.481.793	-	50.224	-2%	R\$ 503.240.474	0%	45.124	-10%	R\$ 497.673.118	-1%
	NE	-	-	356.560	-	R\$ 1.029.271.344	-	339.422	-5%	R\$ 1.127.962.923	10%	329.145	-3%	R\$ 1.278.015.172	13%	295.313	-10%	R\$ 1.352.170.931	6%
	<b>Total</b>	<b>117.542</b>	<b>R\$ 1.783.874.664</b>	<b>407.002</b>	<b>246%</b>	<b>R\$ 2.262.053.812</b>	<b>27%</b>	<b>438.985</b>	<b>8%</b>	<b>R\$2.923.490.018</b>	<b>29%</b>	<b>425.453</b>	<b>-3%</b>	<b>R\$3.174.215.986</b>	<b>9%</b>	<b>385.623</b>	<b>-9%</b>	<b>R\$ 3.433.335.876</b>	<b>8%</b>
<b>Total</b>	<b>1.187.173</b>	<b>R\$16.473.877.661</b>	<b>1.457.190</b>	<b>23%</b>	<b>R\$17.673.652.203</b>	<b>7%</b>	<b>1.420.983</b>	<b>-2%</b>	<b>R\$19.697.245.646</b>	<b>11%</b>	<b>1.405.479</b>	<b>-1%</b>	<b>R\$22.368.799.386</b>	<b>14%</b>	<b>1.314.420</b>	<b>-6%</b>	<b>R\$23.836.742.999</b>	<b>7%</b>	

Fonte: Consolidado a partir de [consulta](#) ao Banco Central do Brasil (BCB) - Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro (Derop)

## APÊNDICE F: Síntese dos resultados encontrados e sugestões de futuras pesquisas

Objetivos Específicos	Síntese dos resultados	Sugestões para futuras pesquisas
<p><b><u>Realizar um levantamento histórico e contextualização do caso</u></b></p>	<p>O modelo agrícola hegemônico, historicamente beneficiado por intenso subsídio estatal, fragiliza o desenvolvimento do modelo contra-hegemônico que teve na PNAPO, a primeira política pública federal de fomento.</p>	<p>Pesquisas podem determinar uma relação na expansão do agronegócio e seus impactos para pequenos agricultores familiares e empreendedores orgânicos que desejem efetivar uma produção agrícola alternativa.</p>
	<p>A pauta da produção orgânica e agroecológica passa a receber apoio institucional de atores acadêmicos e sociais do campo em período que antecede a CF 1988.</p>	
	<p>Desde a institucionalização da Lei 10.831/03, seguiram-se governos de ampla coalizão que incluía apoio ao agronegócio e concomitantemente proporcionava melhores condições para a agricultura alternativa até que, a partir da pauta dos movimentos sociais e a janela política aberta pela Marcha das Margaridas, desencadeou na institucionalização da PNAPO e intensa interação entre técnicos do estado e representantes do modelo contra-hegemônico.</p>	<p>Trabalhos podem comparar como legislações vigentes e recursos públicos foram direcionados à agricultura familiar e comunidades tradicionais nos períodos antecedente, durante e posterior aos 30 anos da CF de 1988.</p>
	<p>Após o <i>impeachment</i>, apesar do pouco aporte financeiro para os programas da PNAPO, a CNAPO perdurou até o início do governo Bolsonaro, quando uma agenda política conservadora resultou no encerramento ou precariedade de todos os espaços de participação social em âmbito nacional, uma PNAPO sem instâncias de gestão e uma fortalecida agenda agrícola direcionada ao agronegócio.</p>	
<p><b><u>Descrever o desenho institucional da CNAPO durante seu funcionamento</u></b></p>	<p>A CNAPO visava incluir discursivamente um público historicamente marginalizado na definição da agenda da política agrícola. Era composta por atores profissionais com experiência técnica e/ou política na solução de suas demandas, representando organizações de pequenos empreendedores orgânicos, acadêmicos, movimentos sociais do campo e produtores de perspectiva agroecológica que, apesar de formalmente paritária, possibilitavam uma maioria da sociedade.</p>	<p>Comparar reação de diferentes Desenhos Institucionais diante de contexto similar</p>
	<p>A CNAPO tinha uma dinâmica deliberativa intensa, do tipo deliberação e negociação, onde oportunizava aos seus membros aprofundar seus conhecimentos e trocar perspectivas, experiências e razões entre si para desenvolver as ideias de seus interesses, mediante uma série de instâncias de especialização temática, e um plenário aberto à fala sem nenhum tipo de coação perceptível.</p>	
	<p>A CNAPO tinha um propósito de aconselhamento e consulta e, apesar de não possuir poder decisório vinculante na PNAPO, pode-se considerar também uma espécie de parceria co-governante pela institucionalização política, com poder decisório de definir propostas de estratégias de ação pública, planos e políticas.</p>	
<p><b><u>Investigar as principais ideias e modos de operação dos discursos</u></b></p>	<p>Percebe-se uma forte consolidação ideológica entre os membros da CNAPO, onde destacaram-se a crença numa crise ambiental de nível planetário, em decorrência pela defesa de um modo produtivo insustentável que impossibilitam alternativas produtivas sem exclusão social, agrotóxicos e malefícios à humanidade e à natureza.</p>	<p>Uma frente de pesquisa pode ser seguida no intuito de averiguar se a contraposição ao modelo capitalista é uma crença consolidada dentre o público geral de vertente agroecológica.</p>

<b><u>emitidos na dinâmica discursiva da CNAPO</u></b>	Apesar da pouca intensidade e fraca operação ideológica, nas primeiras plenárias foi possível constatar que a opinião dos empreendedores orgânicos destoava da visão econômica majoritariamente solidária, porém no decorrer do funcionamento da CNAPO estes atores com discursos minoritários concentravam esforços nas pautas conjuntas da comissão.	Um campo de pesquisa pode aprofundar o motivo de as demandas dos empreendedores orgânicos, de visão mercadológica, não ter se legitimado na dinâmica deliberativa da CNAPO.
	Na dinâmica deliberativa da CNAPO, percebe-se a predominância da Legitimação da crença na preservação da natureza e justiça social desses atores, majoritariamente pela estratégia da Racionalização que denota um preparo técnico destes atores da vertente agroecológica. O segundo modo de operação da ideologia mais utilizado é a Fragmentação, pela estratégia da Diferenciação numa constante intenção de destacar as diferenças do modelo do agronegócio que representa constante ameaça aos seus interesses em relação ao contra-hegemônico proposto.	Como sugestão de pesquisa, poderia ser explorada a existência de algum grupo ou discurso representativo de produtores orgânicos e/ou agroecológicos não representados na CNAPO, e mesmo do agronegócio.
<b><u>Caracterizar os tipos de efetividade experimentados pela CNAPO</u></b>	As organizações que representaram historicamente a pauta da agroecologia estiveram representadas na CNAPO, com destaque para a ANA. A representação da pauta dos produtores orgânicos seguia a dinâmica de inclusão proporcionada pelo estado, especificamente as STPOrgs e CTAO, apesar de prevalecer nesses representantes a visão agroecológica da agricultura.	Sugere-se aprofundar a categoria contextual do ativismo dos servidores, emergida nesta pesquisa. Neste sentido, uma pesquisa mais ampla com estes atores seria fundamental para emergir seu papel de influência e capacidade de efetivar a articulação da política.
A pauta feminista esteve sempre em vigor durante todo funcionamento da CNAPO, apesar de dificuldades relacionadas à desestruturação de órgãos importantes de apoio. Durante o PLANAPO II, foi possível constatar uma aproximação superficial do público indígena em razão de dificuldades contextuais associativas relacionadas a recursos para participar e o projeto político do governo Temer.		
Conforme constatado pela intensa operacionalização da ideologia, é possível aferir uma efetiva igualdade deliberativa entre os participantes desta IP durante todo o seu funcionamento. No entanto, com as dificuldades políticas e econômicas do final do governo Dilma Rousseff e a mudança institucional representada pelo governo Temer, a capacidade de conclusividade desta IP passou a ser muito prejudicada.	Pesquisas futuras podem explorar a capacidade específica dos espaços de participação das CPOrgs-UF e CTAO em influenciar a PNAPO desde sua institucionalização.	
Apesar da secretaria executiva ser indicada pela SG/PR, os membros da sociedade civil detinham importante papel participativo na gestão da CNAPO, ao participarem conjuntamente da mesa coordenadora na organização das pautas, na coordenação das ST.	Estudos podem vir a pesquisar sobre a capacidade de interação e influencia conjunta do Fórum Interconselhos, formado por CONSEA, CONDRAF e CNAPO, em suas pautas conjuntas. Para tanto, aconselha-se considerar as determinantes	
Apesar de não perceberem efetividade no conhecimento pelo público interessado, a CNAPO buscava dar ampla publicidade às suas pautas e deliberações por meio de site da PNAPO.		
O papel das nacionais e regionais e representações sistematizadas pela Lei da produção orgânica foi meritório na busca pela representação dos públicos da PNAPO, apesar de reproduzir relações de representação, podendo ocasionar distância entre o público interessado e os tomadores de decisão na CNAPO.		

<p>A CNAPO promoveu uma ativa articulação entre a sociedade civil e os diferentes órgãos de governo dentro da própria CNAPO, apesar das dificuldades econômicas do final do governo Dilma que impactaram a execução de algumas políticas. No governo Temer, apesar de continuidade do diálogo, a desestruturação de alguns órgãos e do apoio à participação de técnicos, as articulações pouco se concretizaram em articulações e posições políticas da CNAPO.</p>	<p>aqui consideradas.</p>
<p>A interação com técnicos do estado, engajados com a temática, fez surgir uma categoria relacionada ao projeto político do governo, o ativismo dos servidores. Apesar de pouco aprofundada, denota ser fundamental para a boa interação entre o estado e a sociedade civil, no sentido de intermediar as distintas perspectivas entre governo e sociedade.</p>	<p>Pesquisas futuras podem explorar a efetividade das respectivas políticas estaduais.</p>
<p>As políticas estaduais aprovadas no período desde a institucionalização da PNAPO denota uma expressividade da força política dos atores agroecológicos em nível local.</p>	
<p>Apesar de algumas interações com o legislativo, especificamente para a condução da proposta do PNARA, essa relação se mostrou pouco efetiva na conquista de resultados satisfatórios, eminentemente pela hegemonia da bancada ruralista no Congresso Federal.</p>	
<p>O Fórum Interconselhos, formado por CONSEA, CONDRAF e CNAPO, fortaleciam a defesa de suas pautas e eram capazes de coordenar um discurso unificado na defesa da pauta dos agricultores familiares e na produção de alimentos saudáveis como proposta de desenvolvimento rural.</p>	<p>Estudos sobre a efetividade do Programa Ecoforte devem ser executados para cada uma daqueles editais concluídos e podem averiguar a sua capacidade de gerar oportunidade para o público interessado em todo o território nacional.</p>
<p>A CNAPO demonstrou forte capacidade de influência sobre a consolidação do PLANAPO II, especificamente pela inclusão dos eixos Terra e Território e Sociobiodiversidade. Como maior conquista reconhecida pelo público, encontra-se o Programa Ecoforte de fomento a esse público, por sua perspectiva intersetorial, tendo sido afetado pelo pouco recurso disponível para maiores apoios, segundo a percepção da sociedade civil da CNAPO</p>	
<p>O PRONARA representava uma mudança significativa na política agrícola que prioriza o agronegócio no Brasil, porém o projeto do político dos governos em que a CNAPO funcionou nunca possibilitaram a sua aprovação.</p>	<p>Pesquisas futuras poderão averiguar como o efeito de políticas conservadoras e alinhadas ao agronegócio no Brasil impactarão, a partir de 2019, conquistas relacionadas à políticas para a produção agroecológica e orgânica.</p>
<p>Durante a CNAPO diversos índices indicam uma evolução favorável na disponibilização de crédito para produção agroecológica, número de produtores orgânicos certificados e terras agricultáveis utilizadas para a produção deste gênero.</p>	

Fonte: Elaborado pelo autor

## ANEXO A: 1º Discurso da Sociedade Civil no Seminário ‘Dialoga Brasil Agroecológico’

Abertura<sup>21</sup> do seminário concomitante à 12ª Plenária para reunir propostas para elaborar o II Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO 2016-2019)

“Boa noite a todas e a todos. Eu gostaria de falar da satisfação que nós estamos chegando nesse momento, apesar de toda a crise. Apesar de um barco, né, com bastante ondas querendo ser contra, né, a gente tá navegando. E eu acho que navegar é preciso, né. Então a gente está fazendo esse papel. E acho que esse momento, Ministro Rossetto, Ministro Patrus, Paulo Peterson, o grande companheiro e Maria Emília, grande amiga, esse momento, é um momento importante. Porque nós estamos aqui, porque acreditamos, né, e o Plano Nacional de Agroecologia foi um grande esforço, né, desse governo, mas principalmente de uma sociedade civil que se encontrava, né, marginalizada, né, tendo como aqueles que produzem, os que estão ainda no tempo atrás, né, como a agricultura atrasada. E nós conseguimos, através das nossas experiências de vida e através da confiança do governo, nós conseguimos provar que a agroecologia é possível e é uma realidade brasileira, né. E nós queremos continuar trilhando, né, o caminho da inclusão. O caminho da inclusão que para nós é muito importante. Não queremos ver a agroecologia como nicho de mercado. Nós queremos uma agroecologia, uma agricultura para que todos tenham direito a se alimentar de uma agricultura limpa, né, todos tenham direito à soberania alimentar e a segurança alimentar, né.

E também gostaríamos também de agradecer a valorização desse governo que foi dado até o momento à participação e à inclusão das mulheres, a valorização das mulheres. Acho que a PLANAPO trouxe isso, né. Valorizar o papel das mulheres como guardiãs das sementes, né, como organizadoras de tecnologia, como produtora, como mãe, como terra. Porque a mulher é mãe, e a terra é mãe. E a mulher sabe valorizar isso. A mulher sabe, sente, né, as dores quando a terra é sofrida e sente alegria quando o fruto nasce, assim, né, a terra também é isso, né. Agora, gostaríamos também, né, de uma terra livre de agrotóxicos, né. Gostaríamos, né, e acho que está nas nossas metas da PLANAPO, a aprovação da PRONARA, que foi uma das reivindicações das Marchas das Margaridas, que para nós é muito importante, né. A Presidenta se comprometeu com a gente lá com 60 mil mulheres reunidas no estádio e nós vamos cobrar isso, né. Nós vamos cobrar isso e não aceitamos a redução, né, do recurso para que se implemente o PRONARA, né.

E aí, a última coisa, né, acho que temos que garantir as políticas para as mulheres, acho que já foi um grande avanço, né, seja a chamada de ATER para agroecologia, que nós consideramos um grande avanço, as chamadas de ATER exclusiva para as mulheres. E aí cabe o esforço das meninas lá da Secretaria de Mulheres, que têm tido um trabalho, que tiveram um trabalho e que continuam tendo um trabalho muito importante, né, em acolher as nossas ideias. E queremos que isso seja valorizado.

E queremos deixar mais uma vez aqui, como o espaço é pequeno de tempo, né, dizer que sem as mulheres não há agroecologia, né. Sem as mulheres não há vida. Então gostaria só, nesse momento, de agradecer e dizer que nós vamos estar durante o seminário, né, contribuindo com o novo PLANAPO, o PLANALTO II, né, contribuindo também, estamos organizados enquanto ANA, né, para contribuir com a conferência de ATER, que é um espaço importante. Nós mulheres vamos estar lá pautando a política de ATER para as mulheres, que ela seja melhorada, eu acho que agora é tocar o barco, remar no mesmo sentido, mas precisa de compromisso, né. Mas claro para que a gente possa seguir. Muito obrigada!” ((UNICAFES), 2015)

---

<sup>21</sup> Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=hze5tvbhIjA>

## ANEXO B: 2º Discurso da Sociedade Civil no Seminário ‘Dialoga Brasil Agroecológico’

Abertura<sup>22</sup> do seminário concomitante à 12ª Plenária para reunir propostas para elaborar o II Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO 2016-2019)

“Boa noite companheiros e companheiras, Ministro Rossetto, Ministro Patrus, amiga Generosa, amiga Maria Emília. Esse é o momento, de fato, extremamente crucial na trajetória da política de agroecologia e produção orgânica. E essa trajetória ela é crucial, porque nós não podemos entender essa trajetória, sem nos remetermos a um conjunto de evoluções institucionais que o Brasil vem passando nos últimos 20 anos, no que se refere às estratégias para desenvolvimento rural, para a promoção de segurança alimentar e nutricional, para a garantia de direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, povos indígenas. Que são mudanças institucionais que são fruto de uma intensa luta social de frente a um estado que historicamente reforçou estruturas de poder oligárquicas, baseadas na violência, na exclusão social, na degradação ambiental. Nesses últimos 20 anos, nós estamos conseguindo, a partir do diálogo entre o estado e a sociedade, inovar institucionalmente. E eu diria que, talvez, um marco importante nessa inovação foi o próprio reconhecimento da agricultura familiar como uma categoria social, uma categoria econômica, portadora de várias promessas, e várias, para o conjunto da sociedade brasileira.

A agricultura familiar nunca foi reconhecida oficialmente. Esse simples reconhecimento e a criação, dentro do Estado, de espaços específicos para tratar da agricultura familiar, em toda sua diversidade sociocultural e econômica, ela foi uma grande conquista. Uma conquista, e essa foi a forma, como o próprio estado brasileiro, sobretudo desde 2003, encontrou para inovar institucionalmente, dentro de um estado que ainda mantém o apoio ao agronegócio. Quer dizer, então você criar um nicho e a criação do próprio MDA, quer dizer, uma grande inovação institucional que a gente reconhece que foi a partir exatamente dessa possibilidade de criação de alguns espaços, alguns nichos institucionais, nesse diálogo com a sociedade, foi possível criar um conjunto de políticas públicas que nos trouxeram até aqui. E é nesse movimento é que surge a política de agroecologia. Nós não podemos entender a política de agroecologia fora dessa trajetória histórica. Jamais teria sido possível nós entendermos a oficialização da agroecologia como enfoque pro desenvolvimento rural, pra promoção da segurança e soberania alimentar, se nós não tivéssemos criado e dialogado e criado os espaços de diálogo.

Quer dizer, no momento em que o governo e o estado brasileiro reconhece, inclusive em lei, a existência da agricultura familiar, e um conjunto de políticas são implementadas, quer dizer, esse processo de aprimoramento contínuo, de políticas específicas para agricultura familiar, porque inclusive no início, logo no início da criação, do mesmo, do PRONAF, existia uma certa ideia, que permanece muito vigente até os dias de hoje, dá ideia de que a agricultura familiar tem que se tornar um grande empresário, competir nos grandes mercados, exatamente inviabilizando aqueles potenciais, aquelas qualidades que a agricultura familiar e os povos e comunidades tradicionais tem a desempenhar em benefício do conjunto da sociedade brasileira. Que não é só a de produzir alimentos, a visão produtivista, produzir em quantidade. Produz, além de produzir quantidade, produz qualidade, produz diversidade. E faz isso dinamizando economias rurais, faz isso gerando postos de trabalho, faz isso criando uma relação positiva com os ecossistemas, conservando a biodiversidade e conservando os recursos hídricos. Então é uma agricultura multifuncional. E essa multifuncionalidade e essas qualidades potenciais da agricultura familiar, dos povos tradicionais precisa de um enfoque para que seja desenvolvido.

Esse enfoque se chama agroecologia. Sem um enfoque que vá em diálogo à lógica de existência da agricultura familiar e camponesa, um enfoque econômico que não está baseado nos fluxos de commodities, quer dizer, se você sempre tentar inserir a agricultura familiar, e a nossa história brasileira ensina isso, não estou falando em tese, estou falando do que a história, as estatísticas nos mostram, que a agricultura familiar sempre que conduzida a funcionar como elo subordinado ao agronegócio, ela passa a depender cada vez mais dos subsídios públicos porque ela não consegue subsistir. E aquelas múltiplas funções positivas elas deixam de existir. Então, é aí que surge a política de agroecologia e assim que nós vemos o papel e o lugar de uma política de agroecologia. Nós precisamos alargar. Então a agricultura familiar foi uma grande conquista, e esse conjunto de políticas.

Nós estamos no momento, quer dizer, e esse conjunto de benefícios potenciais, é a agricultura familiar ela é capaz de responder de forma integrada a um conjunto de desafios que estão na ordem mundial de debate. Questões ambientais, questões de geração de emprego, combate à pobreza, a questão das mudanças climáticas, a agenda internacional ela está mobilizada para uma série de questões que não serão enfrentadas uma a uma. A gente precisa de enfoques que integrem as soluções. E é por isso que o Brasil hoje é reconhecido

<sup>22</sup> Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=hze5tvbhjA>

internacionalmente como um país que introduziu e inovou no campo da agricultura familiar. E é por isso que o Brasil hoje é reconhecido como um país que inovou por ter criado a política de agroecologia. O mundo inteiro está de olho no Brasil. Pelo o que o Brasil tem a propor, pelo o que o Brasil tem a inovar. Ano passado foi o ano internacional da Agricultura Familiar, o Brasil foi um país de ensinamento, seja que nós acertamos seja porque nós não acertamos, porque nós estamos também no processo de desenvolvimento. Esse ano nos recebemos aqui o Simpósio de Agroecologia, Simpósio latino-americano da FAO. Vai ocorrer na África, vai ocorrer na Ásia. Tá todo mundo de olho com o que se passa no Brasil, porque nós estamos num caminho institucional de avançar.

Mas esses avanços, eles não se fazem sem resistências, porque aqueles mesmos que não reconheciam e que continuam não reconhecendo a agricultura familiar como ator social determinante no enfrentamento desse conjunto de crises. Hoje mesmo, na Folha do Estado de São Paulo, nos vemos um desses ideólogos dizendo que se negam a falar em agricultura familiar. É a pequena produção e só tem saída a pequena produção pelo caminho da integração aos grandes complexos agroindustriais. Insistem nisso. Esses ideólogos estão dentro do Estado também. Então na mesma forma como nós avançamos, avançamos no sentido de construir um caminho, mas vivemos, e por isso o momento crítico que nós estamos vivendo, um sério risco de desconstrução. Não é um risco de desconstrução da política de agroecologia se tomada isoladamente. É um risco de desconstrução institucional mais amplo. Nós temos 20 anos de aprendizado entre estado e sociedade civil de construção de caminhos possíveis. Nosso Segundo PLANAPO, a nossa expectativa é de dar um grande salto de qualidade. Agora esses grandes saltos ele está ameaçado. Nós estamos no momento que nós temos que sim celebrar nossos avanços, mas nós temos que alargar.

E tem várias evidências, ontem mesmo no CONSEA, né Maria Emília, nós debatíamos sobre o PAA. Debatíamos sobre o PAA. O PAA é um dos exemplos. O PAA e o próprio PNAE é um dos exemplos de uma formatação política que é exatamente o exercício a articulação intersetorial. É uma política de segurança alimentar e de desenvolvimento rural que tem impactos na cultura, tem impactos na biodiversidade, tem impactos no meio ambiente. Esse tipo de arranjo institucional é que nós estamos construindo que nós não podemos perder. Ontem o que nós discutimos em nome da transparência que todos nós, pública, que todos nós aqui que sempre somos defensores, e sempre fomos do controle social, o PAA está sendo desconstruído. A carta da ASA que foi entregue aqui agora é mais uma evidência. Nós temos um programa que a sociedade civil e o estado junto trabalharam, construíram uma solução. Hoje, o ministro Patrus, agora mesmo falava comigo ali, sobre o Ceará, não é isso. Atravessou um período de seca enorme. Nós não vemos os efeitos que nós víamos anos atrás. Esse é um Brasil que tá sendo reconstruído. O semiárido está mudando a cara. O semiárido está mudando a cara. E porque que está mudando a cara? Tá mudando a cara por que a sociedade civil teve a capacidade de propor, de inovar, dialogar com o estado, o estado acolheu, foi achando os arranjos institucionais. E hoje, o que que a ASA, junto com o governo brasileiro, faz, está mudando a cara do semi-árido. Mas essas inovações, os núcleos de agroecologia, que vai renovando a forma de fazer e entender a pesquisa, ensino e extensão são inovações extremamente positivas e que nós não podemos perder. Mas quais são as características dessas inovações? Primeiro elas nascem do aprendizado social, da experiência social. Elas não nasce, da cabeça de brilhantes intelectuais e nem de escritórios. Elas nascem, das experiências e a partir da capacidade da sociedade civil de identificar, sistematizar e propor e o governo acolher e nós acharmos os caminhos, é que as políticas vão nascendo. Assim foi com PAA, assim foi com o PIMC, assim foi com o P1+2, tá sendo com os núcleos de agroecologia e outras políticas. Então, e essas políticas, além disso, da sua origem, elas ensinam outra coisa, que a sociedade civil não só é capaz de propor, mas ela é capaz de executar junto, com controle social, com muito mais qualidade, ajustando às especificidades dos territórios, e não aquelas políticas descendentes que chegam formatando e negando as especificidades dos territórios, que é um princípio básico da agroecologia. É pensar o desenvolvimento a partir das capacidades, dos potenciais humanos, ambientais de cada ecossistema.

Então esse é o nosso o nosso caminho, e nós estamos trilhando. Mas as ameaças. Eu citei o caso aqui, do PAA, que nós ontem debatemos assim possibilidade de enfrentar, o que nós chamamos de desmonte. Não o desmonte do PAA. O PAA continua existindo, mas a modalidade e a forma de fortalecer o tecido associativo está sendo enfraquecido. Outra evidência disso, quando a gente tem a notícia de que o Ministério da Agricultura cria uma Secretaria de Inclusão e Mobilidade Social, e que conflitando as atribuições administrativas com o próprio MDA e o MDS, isso nos preocupa. Nós não estamos aprendendo com a própria experiência institucional nossa. Quando o Ministério da Agricultura incorpora a ideia da Agricultura urbana, porque vamos discutir este tipo de situação. Então nós temos que assegurar o que nós conquistamos e alargando, esse é o caminho que nós temos que fazer. Esse momento é um momento extremamente, que todos nós estamos bastante apreensivos. Nós não podemos entender que em nome do ajuste fiscal essas conquistas sejam prejudicadas. O MDA seja prejudicado, o PIMC, ou o P1+2 seja prejudicado. Enquanto esse tipo de iniciativa inovadora vai construindo proposições e caminhos para o conjunto da sociedade, não é só para agricultura familiar, nós vemos que o agronegócio continua. Haja vista o Plano da MAPITUBA (atual MATOPIBA). Haja vista aí todo o investimento em pesquisa na área de biotecnologia que são exatamente programas que vão inviabilizando a possibilidade da agroecologia. Então a ideia nossa, e essa é uma discussão que sempre fazemos na CNAPO, é que a não



possibilidade de convivência. Não é possível construir esse discurso da convivência entre a perspectiva da agricultura Familiar camponesa e o grande agronegócio. A gente precisa superar esse desafio. Então um dos grandes elementos da superação da agroecologia é colocar restrições ao agronegócio. É daí que nasce a necessidade um PRONARA. É por isso que nós fazemos tanta questão que um PRONARA. Nós precisamos que esse PRONARA seja anunciado ainda na vigência do PLANAPO e nós precisamos que se tornará seja anunciado ainda na vigência do primeiro Plano Nacional de Agroecologia. Porque esse foi o compromisso, então nós precisamos desses atos, por que esses atos é que demonstram para que esse caminho entre a sociedade civil com o estado ele é fecundo e nós temos que enfrentar essa onda conservadora que vem tentando inviabilizar esse caminho a partir da continuidade desse debate. Então o nosso seminário ele traz essa mensagem e nós estamos com muita expectativa de sair desse seminário com a proposição que seja acolhida pelo conjunto dos Ministérios obrigado” (P. P. (ABA), 2015b)

## **ANEXO C: 1º Discurso da Sociedade Civil na 15ª Plenária (1ª no governo Temer, 2016)**

“Estamos reinaugurando um momento de diálogo, e já que é um momento de apresentação - estamos conhecendo vocês, os novos gestores, vamos também nos apresentar, quais são as nossas credenciais e qual significado damos à esse espaço. Nós somos mulheres, homens, somos agricultores e agricultoras familiares, quilombolas, indígenas, extrativistas, pescadores artesanais, somos estudantes, educadores, professores, consumidores conscientes, que viemos de diferentes regiões do Brasil, preocupados com a enorme diversidade de origens culturais, geográficas, saberes e práticas. Mas estamos todos unidos em torno de uma convicção, com provas, pois hoje no Brasil há uma mania de convicções sem provas. Mas são convicções com provas empíricas, muito vivenciadas ao longo de gerações, e cada vez mais comprovadas cientificamente. Que é a convicção de que precisamos mudar o rumo das orientações para o desenvolvimento.

Sabemos que temos uma responsabilidade muito grande de estar aqui, pois somos representantes, não respondemos por nós, respondemos primeiro por um conjunto de movimentos, organizações, associações, redes de diferentes naturezas de todo o Brasil, desde organizações nacionais até organizações locais. Organizações essas portadoras de uma longa história, onde carregamos a bandeira do Sepé Tiaraju, em que carregamos a bandeira do Zumbi e da Dandara, do Antônio Conselheiro, do Chico Mendes, do João Pedro Teixeira, Margarida Alves, Irmã Dorothy e tantos outros lutadores e lutadoras que defenderam na história o que estamos defendendo aqui. Então são bandeiras que nós temos muita responsabilidade em continuar carregando e entrar em unidade entre nós mesmos.

E ter uma interface com o Estado brasileiro que, historicamente, todos nós sabemos, foi muito violento com essas populações rurais e com a natureza, excluiu e permanece excluindo. Então é uma responsabilidade muito grande que nos cabe. E é exatamente pela luta histórica desses movimentos, que temos que reconhecer que a partir da década de 90, e esse é um marco importantíssimo, há o reconhecimento de que a agricultura não é uma coisa só, existem especificidades. E o Brasil foi um dos primeiros a reconhecer a existência de uma categoria chamada agricultura familiar. Não é à toa que o Brasil teve um desempenho e uma visibilidade enorme no âmbito do Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF/FAO/ONU) em 2014.

Não é à toa que, no AIAF, o Brasil, seja na FAO, seja pelo próprio governo brasileiro, a partir do MDA, tomou iniciativas de também apresentar suas iniciativas e é uma grande referência mundial. E o reconhecimento da agricultura familiar, o governo brasileiro teve a sabedoria de criar um espaço institucional próprio para tratar da agricultura familiar, pois se sabe que isso não ocorre de um golpe, não acontece de um momento para o outro, é um processo de construção. Então a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi uma conquista dentro desse horizonte de lutas e, partir daí uma série de políticas para a agricultura familiar foi sendo criadas.

No AIAF, dentro exatamente do desafio que já foi colocado aqui, de que nós vivemos uma crise planetária, e também daí vem o debate dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que, inclusive, que foi levantado aqui como ação da SEGOV/PR. Sabemos que umas das questões que foram reconhecidas no AIAF é a que a agricultura familiar está no centro da origem de muitas das crises planetárias que nós vivemos. São crises convergentes, e que não podem ser tratadas uma a uma. Não existe uma crise ambiental, uma crise climática, uma crise ecológica, uma crise econômica, uma crise de pobreza, uma crise alimentar, uma crise de saúde, uma crise cultural. Elas são uma única crise, fazem parte de uma única crise e a questão agrária/agrícola está no centro da origem, pois é da relação como nós produzimos nossa economia e como nos relacionamos com a natureza. E a agricultura familiar é portadora, tem potencialidades para enfrentar de forma conjugada esse conjunto de crises. Várias pessoas aqui falaram disso, da importância do enfrentamento dessas crises e do compromisso que o governo brasileiro assumiu diante dos ODS.

No entanto, quando essas políticas foram inauguradas, uma série de novas contradições aparecerem, pois esses potenciais da agricultura familiar não foram explorados. Muitas vezes há uma tentativa de fazer com que a agricultura familiar se comporte da mesma forma que a grande agricultura empresarial, com monoculturas, com alto uso de insumos, muito agrotóxico, produção de alimentos de baixa qualidade, muitas vezes nem alimentos. Tanto é que hoje, Waldir/Embrapa, o Brasil é cada vez mais importador de alimentos e não exportador. O Brasil está cada vez mais exportando commodities, inclusive a própria agricultura familiar, e esse é um grande desafio. Por isso temos crise de inflação de alimentos, pois a agricultura familiar não está sendo reconhecida em seu potencial. Mas o desafio não é só produzir alimentos, é produzir alimentos com qualidade, conservando a natureza, gerando empregos dignos, conservando a biodiversidade, adaptação às mudanças climáticas, mitigação. Então, nesse processo, houve todo um questionamento da lógica com a qual estas políticas da agricultura familiar estavam sendo desenhadas.

E aqui nós nos encontramos com a agroecologia. Agroecologia é, na verdade, um olhar sobre um conjunto de políticas que vem sendo desenhadas. E conseguimos, sobretudo, a partir dos últimos 13 anos, um

conjunto de inovações institucionais muito poderosas e algumas foram até definidas aqui na Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO).

Primeiro o entendimento de que a agricultura familiar não é um todo homogêneo, existem os quilombolas, existem os povos e comunidades tradicionais, existem os povos indígenas, existem os pescadores artesanais. E é preciso reconhecer essa diversidade e valorizar essa diversidade, pois isso é um potencial que nós temos. Reconhecer a cultura e os modos de vida. E nisso nós avançamos.

Reconhecer que o mundo rural é um mundo patriarcal, que é necessário superar as desigualdades de gênero e a questão da violência contra as mulheres, não só por uma questão ética, mas por uma questão de construção de nova sociedade e de valorização desses potenciais que nós temos para enfrentar os desafios dessa crise. E é um dos ODS-chave, a questão do enfrentamento da desigualdade de gênero. As políticas da agricultura familiar incorporam programas e políticas para as mulheres, assim como para a juventude.

Ou seja, nós fomos entendendo a nossa diversidade, nos tornando complexos e estamos num processo de avanço. É daí que nasce a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – a PNAPO. Não nasce do nada. Aquela ideia da “glória à tantas lutas inglórias”, não foram tão inglórias assim. Estamos aqui carregando essas bandeiras. Ocorre que temos a expectativa, e aqui me refiro ao programa das cisternas como exemplo, de como foi possível a partir de uma proposição da sociedade civil, com as tecnologias sistematizadas e desenvolvidas por agricultores/as, por ONGs, depois teve uma contribuição do Estado, via Embrapa, de ajudar a sistematizar e transformar em política pública. Mas é uma política pública concebida com a sociedade civil e executada com a sociedade civil, essa é uma diferença enorme, é uma diferença enorme fazer dessa forma. Nos últimos 13 anos, nós implementamos 600 mil cisternas de primeira água e quase 100 mil cisternas de segunda água. O impacto sobre o semiárido é imenso, não só na questão da segurança alimentar e hídrica, da primeira água, mas na produção de alimentos de qualidade, empoderamento das mulheres, construção de mercados locais, conservação de biodiversidade, fortalecimento das associações, etc. Ou seja, é um encadeamento de consequências positivas e de articulação de políticas. Pois temos que olhar como o programa de cisternas articula-se com o PAA, PNAE, com a extensão rural, com a pesquisa, e com um conjunto de outras políticas. Existe uma articulação e é um exemplo de que não só é necessário fazer diferente e em parceria, pois o público não é igual ao governamental, o público é feito entre o Estado e a sociedade civil, e esses programas dão o exemplo de que, não só é possível, com R\$ 2 milhões, portanto, com pouco recurso se faz muita coisa em pouco tempo. É uma política social, pois de fato tem conseguido emancipar socialmente e economicamente, é uma política ambiental, é uma política agrícola, de saúde, de educação porque os agricultores/as viajam, trocam conhecimento, ou seja, aí está a intersectorialidade que buscamos.

E não tenho dúvida que esse programa foi muito inspirador, tenho certeza que inspirou a proposição da sociedade civil através da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) na elaboração da PNAPO. Porque precisamos de um Plano de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO)? Porque precisamos exercitar esse desafio da intersectorialidade. Por isso defendemos lá no início, com o ministro Gilberto Carvalho, a importância da CNAPO ficar aqui, na atual SEGOV/PR. É fundamental essa posição, é fundamental que permaneça assim, pois não estamos falando de política agrícola ou agrária, estamos falando de uma política de desenvolvimento, de desenvolvimento rural e de articulação com as cidades e com os consumidores. Então esse posicionamento estratégico é fundamental e ficamos satisfeitos de saber o compromisso da SEGOV/PR de manter essa agenda aqui dentro. Senão, dificilmente teríamos essa combinação de ministérios, é importante que isso fique muito claro pro nosso entendimento.

Agora esse plano (PLANAPO), tanto o primeiro quanto esse, passamos mais de um ano debatendo de forma descentralizada, o que funcionou e o que não, no que precisamos avançar, temos um conjunto de propostas que não vou entrar em detalhes aqui, mas só para referenciar que também nós, sociedade civil e Estado, temos uma articulação, inclusive, com outros fóruns como CONSEA e CONDRAF, não é um debate específico e apenas nesse espaço, nós construímos essa proposição e está assinada e temos uma forte expectativa de que essas lutas e essa construção institucional dê sequência, com o compromisso de cada órgão/ministério de analisar quais são as iniciativas que lhes cabem. São 196 iniciativas, extremamente desafiante, mas estamos aqui pra tocar esse desafio pra frente, para que cada órgão/ministério analise suas iniciativas e, sobretudo, se comprometa orçamentariamente, pois é como esse compromisso e as prioridades se materializam, é quando o orçamento está alocado.

Então essa é uma mensagem mais geral pra dizer qual é o significado pra nós, que estamos nessa construção há tanto tempo, desse espaço da agroecologia. Este espaço aqui é de aprimoramento do conjunto das políticas, enfatizamos da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais, mas evidentemente tem interação também com a agricultura orgânica. E é fundamental que a agricultura patronal seja mais racional, inclusive ela está cada vez mais dependente de empresas, o próprio ministro tem falado isso em seus discursos, então é extremamente desafiante que nós consigamos levar essa agenda pra frente.” (P. P. (ABA), 2016)