

A política nacional de agroecologia e produção orgânica e sua execução em três tempos

The national agroecology and organic production policy and its implementation in three times

La política nacional de agroecología y producción orgánica y su implementación en tres tiempos

Cícera Mônica da Silva Sousa Martins¹

Filipe Augusto Xavier Lima¹

Zulmira Áurea Cruz Bomfim¹

Recebido em: 30/01/2024; revisado e aprovado em: 20/12/2024; aceito em: 20/12/2024

DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v26i1.4375>

Resumo: O presente estudo analisa o percurso de execução da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) no recorte temporal de dez anos, de 2012 a 2022. Em termos de arcabouço metodológico, optou-se pela realização de uma pesquisa documental, de abordagem qualitativa, focado na análise de conteúdo de relatórios técnicos, documentos oficiais e dados governamentais sobre as políticas agroecológicas brasileiras. A execução dos Planos Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO I e II) foi diretamente impactada pela mudança de gestão em 2016, quando os investimentos foram diminuídos e os esforços para a execução das metas da segunda edição deste plano descontinuados. Na gestão anterior, sob o governo de Bolsonaro, além da terminologia Agroecologia ter saído da pasta, o investimento para a agricultura sustentável no plano plurianual foi irrisório, comparado a outras gestões. Não houve esforços significativos para a criação do PLANAPO III e os impactos nas políticas agroecológicas assemelham-se aos sofridos pelas demais políticas para a agricultura familiar. Conclui-se que, durante os três tempos de atuação da PNAPO, é possível perceber a influência do modelo de gestão no sucesso ou enfraquecimento de uma pauta política.

Palavras-chave: políticas públicas; agricultura sustentável; desenvolvimento rural.

Abstract: This study analyzes the implementation path of the National Agroecology and Organic Production Policy (PNAPO) over a ten-year period, from 2012 to 2022. In terms of methodological framework, it was decided to carry out documentary research, with a qualitative approach, focused on the content analysis of technical reports, official documents and government data on Brazilian agroecological policies. The execution of the National Agroecology and Organic Production Plans (PLANAPO I and II) was directly impacted by the change in management in 2016, when investments were reduced and efforts to implement the goals of the second edition of this plan were discontinued. In the previous administration, under Bolsonaro's government, in addition to the Agroecology terminology being removed from the portfolio, the investment in sustainable agriculture in the multi-year plan was negligible, compared to other administrations. There were no significant efforts to create PLANAPO III and the impacts on agroecological policies are similar to those suffered by other policies for family farming. It is concluded that during PNAPO's three periods of activity, it is possible to perceive the influence of the management model on the success or weakening of a political agenda.

Keywords: public policy; sustainable agriculture; rural development.

Resumen: Este estudio analiza la trayectoria de implementación de la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PNAPO) durante un período de diez años, de 2012 a 2022. En términos de marco metodológico, se decidió realizar una investigación documental, con enfoque cualitativo, centrada en el análisis de contenido de informes técnicos, documentos oficiales y datos gubernamentales sobre las políticas agroecológicas brasileñas. La ejecución de los Planes Nacionales de Agroecología y Producción Orgánica (PLANAPO I y II) se vio directamente impactada por el cambio de gestión ocurrido en 2016, cuando se redujeron las inversiones y se descontinuaron los esfuerzos para implementar las metas de la segunda edición de este plan. En la administración anterior, del gobierno de Bolsonaro, además de eliminarse de la cartera la terminología de Agroecología, la inversión en agricultura sostenible en el plan plurianual fue insignificante, en comparación con otras administraciones. No hubo esfuerzos significativos para crear el PLANAPO III y los impactos en las políticas agroecológicas son similares a los que sufren otras políticas para la agricultura

¹ Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, Ceará, Brasil.

familiar. Se concluye que, durante los tres períodos de actividad del PNAPO, es posible percibir la influencia del modelo de gestión en el éxito o debilitamiento de una agenda política.

Palabras clave: políticas públicas; agricultura sostenible; desarrollo rural.

1 INTRODUÇÃO

Diante de um contexto em que as pautas ambientais, como as mudanças climáticas, estão em evidência, a busca por formas mais sustentáveis de modos de produção agrícolas tem ganhado foco em vários espaços de discussão. Recentemente, em 2021, a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu a primeira Cúpula dos Sistemas Alimentares, espaço de discussão integrante das ações da Agenda 2030, referente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ligada, especialmente, ao objetivo 2: Fome Zero e Agricultura Sustentável. Porém, conforme os membros da Conferência Nacional, Popular, Autônoma por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, esse espaço tem sido cooptado pelos interesses de grandes corporações do agronegócio mundial.

A falta de representatividade de entidades da agricultura familiar e do terceiro setor, a rejeição em abordar a temática da Agroecologia, a ausência de pontuações acerca dos impactos do uso indiscriminado de agrotóxicos, a ênfase em processos biológicos ao falar de segurança ambiental e a recusa das proposições advindas do terceiro setor indicam o quão parcial e fragmentada tem sido a noção de “sustentabilidade” presente na condução dos sistemas alimentares mundialmente. Outro fato apontado pelos membros da Conferência Nacional foi como a representação dos sistemas alimentares brasileiros, feita por integrantes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), é dissonante da realidade do país, visto que as principais ações foram direcionadas às demandas do setor privado. Isso se percebe desde a consulta pública para a construção das proposições e das sessões virtuais para as discussões das temáticas relacionadas ao modo de produção agrícola e sustentabilidade.

Nesse sentido, torna-se cada vez mais emergencial debater a necessidade de reforço das políticas públicas voltadas para os sistemas alimentares agroecológicos no Brasil. Ao refletir sobre o percurso das políticas públicas para a agricultura familiar, observa-se que a pauta agroecológica sempre anda alinhada a essa agenda, sendo amplamente debatida em espaços de discussão dos movimentos sociais rurais e de organizações da sociedade civil, adentrando o campo das políticas públicas com a consolidação de uma política específica para a produção agroecológica em 2012, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO).

Ao longo dos anos, as ações relacionadas a essa política têm sido instrumentalizadas a partir da criação do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO). Recentemente, percebeu-se, contudo, a descontinuidade das ações relacionadas a essa pasta. Tendo como alicerce essa breve exposição, surgem os seguintes questionamentos: como se estrutura o percurso de execução da PNAPO no Brasil? Quais ações relacionadas a essa política estiveram em vigor na gestão governamental anterior?

O presente artigo, a partir de tais questões, tem como objetivo analisar o percurso de execução da PNAPO no recorte temporal de dez anos, de 2012 a 2022, observando como se deu, ao longo do tempo, o processo de descontinuidade dessa política. Além desta introdução, o artigo conta com mais cinco seções: a segunda voltada para a compreensão dos pressupostos teóricos básicos da Agroecologia; uma terceira seção focada na trajetória da formulação da

PNAPO no Brasil; a quarta seção com o arcabouço metodológico escolhido; uma quinta seção sobre os principais achados deste estudo; e por último, as considerações finais.

2 AGROECOLOGIA: PRESSUPOSTOS BÁSICOS

O modelo socioeconômico atual, com fortes bases neoliberais, favorece a predominância do agronegócio, do modo de produção latifundiária de larga escala, em sua maior parte pautada na monocultura, orientada para o comércio exterior, em especial, a exportação de insumos. Essa modalidade de produção é base para se pensar no modelo de agricultura convencional, popularizado na década de 1960 a partir do movimento chamado “Revolução Verde”, em que as práticas de “modernização” da agricultura e utilização de defensivos químicos foram propagadas como fatores primordiais para o sucesso da produção (Santos, 2014).

Segundo Graziano Neto (1982), o processo de modernização da agricultura deve ser entendido para além das questões técnicas, levando em consideração que esse modo de produção, essencialmente capitalista, trouxe implicações que ultrapassam o aspecto instrumental, como as mudanças sociais na organização produtiva, mudança na forma de remuneração dos trabalhadores rurais e sazonalidade no vínculo trabalhista. Isso se observa no caso dos chamados boias-frias, na expropriação de pequenos produtores rurais ocasionada pela pressão dos grandes latifundiários, no aumento nos conflitos pela terra e na predominância do modelo de produção agroindustrial no país.

Com isso, há o enfraquecimento da agricultura de subsistência, o desmonte nas práticas camponesas, o domínio dos investimentos em agroindústrias e produções de larga escala para a exportação da produção agrícola. A agricultura, nesse sentido, é vista como um campo importante para a reprodução do capital no país, tendo como base a ideologia modernizadora, que rechaça técnicas tradicionais advindas do cultivo camponês e supervaloriza a utilização de insumos químicos e tecnologias agrícolas. A modernização da agricultura agravou o processo de desigualdade social no meio rural, trazendo menos autonomia para o pequeno produtor e a diminuição da qualidade de vida no campo, provando que a modernização não deve ser vista como sinônimo de desenvolvimento (Graziano Neto, 1982).

Em contraponto a esse modelo de desenvolvimento propagado pela vertente da modernização, a Agroecologia, de acordo com Caporal e Costabeber (2002), é um campo do conhecimento científico interdisciplinar que tem como unidade de análise e intervenção o agroecossistema, com vistas à promoção de práticas de manejo sustentável. Tal campo científico possui um enfoque holístico de compreensão dos sistemas agroalimentares, pois, para além dos elementos biológicos, leva em consideração o elemento humano e sua inter-relação com esses sistemas.

Sevilla Guzmán (2001) compreende a Agroecologia como ciência promotora de uma agricultura participativa, passível de várias experimentações técnicas embasadas em práticas tradicionais camponesas, que jamais nega a investigação científica, além de incorporar elementos do saber popular. Tal sistema de produção deve ter uma perspectiva dialógica, em que as atividades fomentadas devem ser ligadas às demandas reais das comunidades, promovendo um modelo de desenvolvimento rural “integral, endógeno e sustentável” (Sevilla Guzmán, 2001).

A percepção de desenvolvimento para os teóricos da Agroecologia dá-se a partir de uma perspectiva que envolve elementos sociais, culturais e ecológicos, apresentando críticas

contundentes ao sistema de produção vigente, o capitalismo; e tem como foco a promoção de práticas de desenvolvimento rural que respeitam a equidade social e de gênero, a autonomia, a soberania alimentar e o respeito aos saberes populares dos povos do campo (Weber; Silva, 2021).

As discussões acerca da necessidade de pautar a Agroecologia no campo das políticas públicas ganharam força no contexto brasileiro a partir dos anos 1990, em especial no que se refere às demandas dos movimentos sociais rurais, do movimento sindical e das organizações da sociedade civil organizada (Moura, 2017). Tais agendas, aliadas ao debate sobre segurança alimentar e nutricional e ao surgimento das primeiras políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, configuraram-se como pontapé inicial para criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), como será descrito no tópico a seguir.

3 PERCURSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA (PNAPO) NO BRASIL

Na década de 1990, as discussões sobre a necessidade de se criar políticas específicas para a agricultura familiar ganham forças no contexto dos movimentos sociais rurais, partindo da rearticulação dos movimentos de base. Ao mesmo tempo, os debates sobre Agroecologia no país iniciaram-se no âmbito da sociedade civil e em espaços de controle social de políticas públicas de alimentação e de desenvolvimento sustentável (Thomson; Bergamasco; Borsatto, 2018).

É citado por Moura (2017) que o debate agroecológico ganhou forças na discussão sobre políticas públicas no Brasil a partir dos Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa (EBAA) e do Projeto Tecnologias Alternativas (PTA). As discussões realizadas nos eventos supracitados deram embasamento para a concretização, em 1999, do primeiro Encontro Nacional de Pesquisa em Agroecologia. No mesmo ano, foi publicada a Instrução Normativa (IN) n. 007, do MAPA, que “dispõe sobre as normas e os procedimentos para produção, tipificação, processamento, envase, distribuição, identificação e certificação da qualidade para os produtos orgânicos de origem vegetal e animal no Brasil” (Moura, 2017, p. 30), marco importante para a criação de órgãos colegiados nacionais e estaduais voltados para credenciamento das instituições que certificam e controlam a qualidade dos produtos orgânicos.

No ano seguinte, foi criado um grupo de trabalho na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) voltado para pesquisas sobre agricultura orgânica, o que possibilitou a temática da Agroecologia se consolidar como tópico de interesse prioritário e, em 2002, entrar pela primeira vez como linha temática em um edital da instituição. Paralelamente a isso, nas Instituições de Ensino Superior (IES), os conteúdos da produção agroecológica ganham espaço no contexto da extensão e da pesquisa universitária. Posteriormente, começam a surgir as primeiras disciplinas e linhas de pesquisas voltadas ao tema (Trovato *et al.*, 2017).

Com o início da primeira gestão do governo Lula, as pautas da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional passam a fazer parte do Plano Plurianual (PPA). De acordo com Moura (2017), algumas ações estratégicas consideradas marcos para o fortalecimento da agricultura familiar foram o Programa Fome Zero, a reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a atualização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

No que se refere à pauta da produção agroecológica e orgânica, Moura (2017) cita como ações estratégicas a publicação da Lei n. 10.831/2003 (Brasil, 2003), que define as condições obrigatórias para produção de produtos orgânicos, a criação do Programa de Desenvolvimento

da Agricultura Orgânica (Pró-Orgânico) e a implementação da Portaria n. 158/2004, que promove estratégias de regulação, capacitação, produção e comercialização de orgânicos. A partir das proposições advindas dos movimentos sociais, em especial da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), foi criada uma linha de crédito no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) voltada para apoiar sistemas agroalimentares agroecológicos (PRONAF Agroecologia). Na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), o estímulo à produção agroecológica também se faz presente nas diretrizes e nos objetivos da ação. Tais iniciativas foram um contraponto importante para o fomento da garantia do direito à alimentação adequada, tendo em vista a dominação do agronegócio no país (Niederle *et al.*, 2019).

Em alinhamento às propostas do PPA referentes à primeira gestão do governo Dilma Rousseff, foi criada a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), em 2012. No que concerne à sociedade civil, ações foram debatidas em fóruns e eventos produzidos pela ANA, pela Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) e pelas Comissões da Produção Orgânica (CPORGs). Movimentos reivindicatórios como a IV Marcha das Margaridas, em 2011, também evidenciaram a necessidade da existência de uma política pública e um plano nacional especificamente voltado para a produção agroecológica, demanda essa atendida em 2012, com a criação da PNAPO (Trovatto *et al.*, 2017).

A construção da PNAPO originou-se de espaços de discussões com representação do poder público e da sociedade civil, a partir de cinco seminários regionais realizados, nas reuniões promovidas pela CPORGs e no seminário nacional da pauta. Essa regulação estatal deu mais força não só para a aproximação entre produtores e público consumidor, como também um maior suporte técnico para o produtor, visto que, por muito tempo, a assistência técnica voltada para empreendimentos agroecológicos se restringia ao campo das organizações da sociedade civil (Niederle *et al.*, 2019). Em seu artigo primeiro, a PNAPO é definida como política que tem o objetivo de:

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

Segundo a normativa que regula a política pública, esta deve ser implementada seguindo o princípio da descentralização e deve envolver entidades dos três setores sociais. A gerência da PNAPO dá-se por duas instâncias, a saber: a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) e a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO). Tais instâncias têm como principais funções “acompanhar e monitorar os programas e as ações integrantes do plano, seu principal instrumento de implementação, propondo alterações para aprimorar a realização dos seus objetivos” (Trovatto *et al.*, 2017, p. 104).

Como instrumento de monitoramento e avaliação das ações da política, no artigo 4, há a disposição sobre os instrumentos de execução dessa política pública, entre eles, o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), sendo este composto por “objetivos, metas, programas e iniciativas a serem desenvolvidos pelos diversos órgãos federais parceiros na CIAPO” (Trovatto *et al.*, 2017, p. 98). Com a criação da PNAPO, a Agroecologia passou a ganhar espaço no processo de construção da agenda política nacional, a partir de uma abordagem intersetorial e participativa, sendo considerada, mundialmente, uma política pioneira, que, no ano de 2018, ganhou o prêmio *Future Policy Awards*, promovido pela ONU, como uma das melhores

políticas públicas em Agroecologia do mundo (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 2019). Porém, como será aprofundado a seguir, o panorama da política pública agroecológica ficou preocupante, visto o desmonte gradual das ações que se iniciou a partir da extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) na gestão Temer, o qual se agravou a partir de ações promovidas pela gestão Bolsonaro, no que diz respeito à pauta da agricultura familiar.

4 METODOLOGIA

O presente trabalho apresenta uma abordagem qualitativa e a organização da captação dos dados deu-se em dois momentos: revisão bibliográfica para embasamento do contexto histórico da criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) no Brasil e levantamento documental de dados referentes ao período de vigência (de 2012 a 2022) das ações voltadas para a pauta agroecológica no Governo Federal. No primeiro momento, foram selecionados livros e artigos voltados para a temática da construção prática- conceitual da Agroecologia e sobre o percurso de criação da agenda agroecológica no país. No que se referem aos artigos, os dados obtidos foram captados a partir das bases de dados SciELO e Google Acadêmico, partindo do recorte temporal de 20 anos (de 2002 a 2022), priorizando produções mais atuais. A localização do material teve como base a seleção dos descritores “Agroecologia”, “Políticas Públicas” e “Agricultura Familiar”, utilizando os operadores booleanos AND e OR. Foram selecionados artigos e capítulos de livros em língua portuguesa, preferencialmente os escritos por autores brasileiros.

No segundo momento, foi iniciada a busca por indicadores acerca da execução da PNAPO no recorte temporal de dez anos, de 2012 a 2022, utilizando como dados os marcos regulatórios da PNAPO, os dois Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO I e II), os relatórios de avaliação dos PLANAPOs produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Plano Plurianual 2020-2023, o *site* do MAPA, as produções de análise de conjuntura produzidas pela ANA e o *site* do Portal da Agroecologia. Os dados coletados e sistematizados demonstram o percurso da política pública a partir de três tempos: o ápice, referente à execução do PLANAPO I; a fragilização, referente à execução do PLANAPO II; e a queda, referente ao contexto recente da agenda política relacionada à Agroecologia.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 Ápice e queda: a trajetória da execução da PNAPO a partir da análise da execução dos Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO I e II)

O presente tópico analisa os dois primeiros tempos de execução da PNAPO no Brasil, a partir das duas edições do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO). O PLANAPO, conforme o Decreto n. 7.794/2012, tem como finalidade “integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica” (Sambuichi *et al.*, 2017, p. 147).

O plano é composto por indicadores, ações estratégicas, metas, objetivos e prazos de execução, e foi construído a partir do diálogo entre o poder público e a sociedade civil implicada na agenda agroecológica. Ele é avaliado a cada período de vigência por representantes do poder público e apresentado à sociedade civil por meio de relatórios de execução física e financeira (Trovatto *et al.*, 2017).

O primeiro PLANAPO foi construído de forma colaborativa e contextualizado com a realidade local, porém, não há como este plano ser executado com sucesso sem o envolvimento direto das três instâncias da gestão pública brasileira (Federal, Estadual e Municipal). Logo, foram propostos diversos espaços de debate em nível estadual e municipal de prospecção das demandas centrais para composição desse plano. A estrutura do PLANAPO I baseou-se em quatro eixos de atuação: Produção, Uso e Conservação de Recursos Naturais, Conhecimento e Comercialização e Consumo (Brasil, 2013).

No documento do plano, é explicitado que o PLANAPO tem uma perspectiva ampliada de atuação, visto que, para além da proposição da utilização de tecnologias ambientalmente apropriadas para o território, preocupa-se também com indicadores sociais, como o combate à desigualdade no campo, questões de equidade de gênero, sucessão rural, saúde e qualidade de vida. A definição da execução das atividades para três anos de atuação foi escolhida a partir da preocupação de iniciar as ações de forma segura e dar base para o prosseguimento dessas ações em anos futuros. As ações do PLANAPO I foram pensadas a partir do alinhamento com o PPA 2012-2015 (Brasil, 2013).

De acordo com a avaliação da implementação do plano realizada pelos técnicos do IPEA, que teve como base o cumprimento das ações propostas no plano, constatou-se que a execução orçamentária das ações estratégicas foi muito baixa, sendo apontada a necessidade de se pensar em instrumentos próprios para o fomento da Agroecologia no processo de financiamento das ações agroecológicas, tendo em vista que o sistema base utilizado no PLANAPO I foi o crédito rural, que é pensado a partir da perspectiva do agronegócio. Por outro lado, nota-se que as ações executadas tiveram um percentual de abrangência maior do que o previsto, em especial no que se refere às temáticas de assistência técnica e extensão rural (ATER) e de acesso à água (Sambuichi *et al.*, 2017).

Em sua análise geral, indicou-se que as questões de execução orçamentária e das dificuldades burocráticas encontradas para a execução de algumas ações devem ser refletidas para serem superadas na vigência do segundo plano, tendo em vista a noção de continuidade da política pública. Pontuou-se também o curto período de tempo para execução das ações como um entrave no processo, o que reforçou a necessidade de pensar as ações da PLANAPO a partir da noção de continuidade (Sambuichi *et al.*, 2017).

O PLANAPO I resultou importante para pensar não só as ações de forma interdisciplinar e interligada, como também pensar em estratégias que promovam a transparência na condução das iniciativas elencadas no plano. Os desafios observados na execução do primeiro plano foram importantes para a sua segunda versão, criada em 2016. As ações do PLANAPO II (2016-2019) foram feitas em consonância com as propostas da pasta da Agroecologia no Plano Plurianual 2016-2019, a partir de um mapeamento inicial das áreas do PPA que abordam a Agroecologia e elaboração de um plano de trabalho que continha 194 iniciativas de órgãos federais de diversos ministérios. Sua construção foi coletiva e contou com o apoio da sociedade civil, tendo sua análise feita pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e pela CNAPO (Brasil, 2016; Rocha, 2022).

Uma novidade do PLANAPO II diz respeito à incorporação de dois novos eixos de atuação: Terra e Território e Sociobiodiversidade, bastante pontuadas nos debates promovidos para estruturação do plano. A pauta das mudanças climáticas também foi incorporada ao debate. O alinhamento das políticas públicas voltadas à reforma agrária, ao desenvolvimento territorial e à economia solidária na questão da produção agroecológica também se tornou um aspecto

importante para a consolidação da agricultura sustentável como eixo transversal na elaboração de políticas setoriais no país (Brasil, 2016).

Porém, com o início da gestão Temer, a execução desse plano foi afetada. A extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) trouxe reverberações na condução e no enfraquecimento das pautas da agricultura familiar no contexto das políticas públicas setoriais, dentre elas, as políticas agroecológicas. Na opinião de Niederle *et al.* (2019), o II PLANAPO não obteve a mesma ressonância na pasta da agricultura familiar, visto que as estratégias foram aos poucos sendo desestruturadas.

O acompanhamento da execução do plano e das suas atividades realizadas teria de ser divulgado a partir do portal eletrônico Brasil Agroecológico, pois deveria ser acessível para todos que tivessem interesse em conhecer mais sobre o tema. Quando observado o desenvolvimento das ações do II PLANAPO, percebeu-se o pouco que se fez no processo. O enfraquecimento deu-se, principalmente, por influência dos setores do agronegócio, privilegiado no contexto atual das políticas agrícolas (Rocha, 2022).

Na análise realizada pelo IPEA, acerca da execução do PLANAPO II, revisado em 2018 pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), observou-se, inicialmente, um aumento no incentivo da compra de orgânicos a partir de políticas voltadas para a segurança alimentar e nutricional, como o PAA e o PNAE, assim como o início da emissão da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) específica para a população indígena. Por outro lado, ocorreu a diminuição no número de atendimento de ATER durante o tempo de vigência do PLANAPO II, devido à falta de editais de financiamento voltados para essa pasta (IPEA, 2019).

Visualizou-se que, ao longo da análise, o processo de extinção do MDA afetou, diretamente, o alcance das políticas agroecológicas. O contexto de elaboração e monitoramento dessas políticas entram em processo de descontinuidade quando é considerada a análise da pasta perante a gestão Bolsonaro, iniciada em 2019, como será explanado adiante.

5.2 O desmonte das estratégias voltadas para a produção agroecológica no Brasil: reflexões sobre o enfraquecimento da pauta na gestão Bolsonaro, de 2019 a 2022

É perceptível, no contexto do investimento na agricultura nacional, a predominância de ações que favorecem o agronegócio, em detrimento das ações voltadas à agricultura familiar. Uma das primeiras ações realizadas pela gestão Bolsonaro foi a extinção do CONSEA, que se deu a partir da Medida Provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019. Tal processo ocasionou a transferência da discussão da pauta da segurança alimentar e nutricional para o Ministério da Cidadania. A mesma medida também resultou em alterações na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), equipamento importante na questão do direito à alimentação. O CONSEA é um espaço importante para a constituição de políticas voltadas para a promoção de uma alimentação saudável e produção sustentável (Niederle *et al.*, 2019).

Mais um reflexo do desmonte da pauta da agricultura familiar e da produção agroecológica foi a redução do *status* da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), que se tornou uma subsecretaria dentro do MAPA. Essa iniciativa aponta para a percepção de que essa pasta não foi uma prioridade da gestão Bolsonaro. Tal reverberação afetou diretamente a captação de recursos para execução de políticas públicas de inclusão produtiva, como o PRONAF e o PAA. Além disso, as instâncias de controle sociais da política agroecológica

(CNAPO e CIAPO) foram revogadas pela gestão Bolsonaro a partir do Decreto n. 9.784/2019, em que vários espaços de controle social e políticas que tinham como tônica a participação social, como o Programa Territórios da Cidadania, foram afetados (Brasil, 2019).

A agenda relacionada à Agroecologia, termo que não é mais utilizado pelos gestores, sendo substituído pelo termo “produtos orgânicos”, passou a fazer parte de um departamento no MAPA a partir do Decreto n. 10.253/2020, relacionado à extinção da SEAD. Rocha (2022, p. 463) afirma que, atualmente, a “pauta está diluída entre a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo e a Secretaria de Desenvolvimento Rural, Inovação e Irrigação”. O direcionamento para a discussão sobre agricultura sustentável, a partir de um viés mercadológico, ficou perceptível na estruturação da pauta no *site* do MAPA durante o governo Bolsonaro, em que a terminologia Agroecologia foi suprimida e a orientação para o fomento de sistemas orgânicos de produção apareceu de forma tímida na estrutura do ministério.

Essa dissolução também é perceptível quando se analisa a presença de pautas agroecológicas no PPA 2020-2023. Ao ser consultado, verificou-se em tal documento que a menção sobre as políticas agroecológicas está localizada em quatro programas estratégicos: n. 2202: Defesa Agropecuária; n. 5033: Segurança Alimentar e Nutricional; n. 0617: Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas; e n. 1031: Agropecuária Sustentável.

No que se refere ao projeto de Defesa Agropecuária, apesar da menção do PLANAPO no marco legal de construção do programa, a questão agroecológica não aparece em outros elementos da proposta, que tem como principal foco o uso de insumos no combate de ameaças à saúde de animais e plantas. A exaltação do agronegócio como “caso de sucesso” reforça os reais interesses da ação que faz ser necessária a “existência de um serviço de defesa agropecuária capaz de fazer diante dos riscos de introdução e disseminação de pragas e doenças e aos desafios advindos do crescimento do agronegócio e das oportunidades de expansão dos mercados externos” (Brasil, 2022, *s.p.*). Amplamente direcionado ao mercado externo e aos ruralistas, o documento dá prerrogativa para justificar ações como o aumento na liberação de pesticidas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Nickel e Almansa (2022) afirmam que, no período pandêmico, foram liberados mais de 118 agrotóxicos no contexto nacional. Isso demonstra que um dos grandes pontos de conflito entre a agenda agroecológica e a agenda do agronegócio é a legislação acerca da utilização de agrotóxicos. Em 2016, foi proposta a Política Nacional de Redução dos Agrotóxicos (PL 6.670/2016), e tal perspectiva gerou uma arena de disputas de interesses da bancada ruralista com os movimentos sociais Pró-Agroecologia.

Em aspectos referentes ao Programa de Segurança Alimentar e Nutricional, detectam-se mais incongruências. Ao mesmo tempo em que o Governo Federal, sob o comando de Bolsonaro, fragilizou a pauta da segurança alimentar e nutricional, com a extinção do CONSEA e o enfraquecimento das ações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a justificativa deste programa afirma que suas ações estão alinhadas à proposta do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do PPA 2016-2019 (Brasil, 2022; Rocha, 2022).

Outro aspecto que também é mencionado no programa inserido no PPA é o de que as ações da pasta da segurança alimentar e nutricional serão realizadas a partir do alinhamento com o PLANAPO III. Porém, apesar da elaboração do plano ter entrado em pauta em uma reunião ministerial em fevereiro de 2020 (Brasil, 2020), como consta na memória da 41ª Reunião Ordinária da Câmara temática de agricultura orgânica, nada foi escrito. Parte disso também é reflexo da

dissolução da CNAPO e CIAPO, pois esses órgãos conduziram a elaboração e avaliação dos dois planos anteriores. Em uma notícia veiculada em junho de 2022, no *site* da revista Cultivar, o auditor fiscal Claudimir Roberto Sanches divulgou a criação de um grupo de trabalho (GT) do PLANAPO no MAPA, responsável, em tese, pelo desenho e pela implementação deste plano. Entretanto, no *site* do ministério, não é encontrado nenhum documento de referência ou dado referente a esse GT.

O Portal Brasil Agroecológico, criado justamente para o monitoramento das ações voltadas para produção agroecológica no âmbito governamental, encontra-se desatualizado. A última notícia vinculada é datada de 2019, a linha do tempo da política para no II PLANAPO; os registros das reuniões da CNAPO e CIAPO foram apagados, e o *site* ainda está instalado no domínio digital do extinto MDA (Brasil, 2022).

Apesar de o PLANAPO ser citado entre os planos que compõem o marco legal do programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, não há nenhuma menção à Agroecologia ao longo do texto. Os povos e as comunidades tradicionais têm vivido um contexto de constantes ataques aos direitos básicos, como o direito à terra. Conforme Barretto Filho (2020), o número de invasões feitas por posseiros em terras indígenas aumentou vertiginosamente, além do crescimento da taxa de desmatamento local, que aumentou em 60% do mês de junho para julho de 2022, e do crescimento das ações de grilagem nesses territórios, o que mostra aspectos de vulnerabilidade crescente vivenciados por esse grupo populacional.

No programa Agropecuária Sustentável, o único dos quatro programas do PPA que dialoga diretamente com a questão agroecológica é ofuscado. Quando é observado o direcionamento da justificativa das ações propostas no plano, o foco na manutenção da produtividade do setor agropecuário de base exportadora é o protagonista. As falas sobre a necessidade de investir em tecnologias que promovam a expansão do setor, sem prejudicar o ambiente, assimilam-se com o discurso de modernização da agricultura dos anos 1960 (Brasil, 2022).

Apesar de citar que 70% dos alimentos produzidos consumidos no país advêm da agricultura familiar, nas ações estratégicas do PPA, esse público é pouco referenciado. O “aumento de produção, da produtividade, da agregação de valor, da qualidade e inocuidade de insumos e produtos agropecuários, da rastreabilidade, do contínuo desenvolvimento tecnológico e da inovação nas cadeias agroindustriais e produtiva” é apresentado como o foco central do programa (Brasil, 2022, *s.p.*).

Em um contexto governamental que desconsidera as demandas da agricultura familiar, a discussão sobre Agroecologia fica limitada aos movimentos populares de base e mídias alternativas. Logo, o debate sobre o enfraquecimento das políticas de base agroecológica é invisibilizado e, em contraponto, surge de forma muito pontual o debate sobre a produção orgânica, pensado nos moldes de produção e comercialização neoliberal. Rocha (2022) ressalta não só a falta de alinhamento das pautas da agricultura familiar com a ideologia neoliberal do governo anterior, como também a própria postura anticientífica e negacionista do presidente Bolsonaro, no que se refere aos conteúdos sobre agricultura e meio ambiente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre os sistemas agroalimentares faz-se cada vez mais emergencial perante o atual contexto socioambiental, de modo que se promovam reflexões sobre o quão danoso e

promotor de desigualdade é o modelo produtivo atual. Em um período em que as agendas globais estimulam a utilização de modos de produção alternativos de agricultura, urge a necessidade de reestruturação e fortalecimento das políticas públicas agroecológicas no Brasil.

A PNAPO surge a partir de um projeto coletivo voltado para um sistema agroalimentar que fomenta ações de justiça socioambiental, participação social e respeito ao ambiente. Em seus primeiros anos de atuação, alinhados à política de governo progressista que embasou os PPAs de 2012-2015 e 2016-2019, a política começou a obter avanços no que se refere ao apoio e à popularização das práticas agroecológicas no Brasil, o que só foi descontinuado com a mudança de gestão gerada pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff.

É perceptível, nas agendas políticas da era Temer e da era Bolsonaro, a falta de priorização de políticas sociais e de novas formas de se pensar a promoção do desenvolvimento rural sustentável. O agronegócio ganha ainda mais força, em especial na representação midiática, como Rocha (2022) exemplifica com a propaganda “Agro é pop” e com a ascensão da bancada ruralista como pilar da base de apoio governamental.

Nesse sentido, os movimentos sociais têm agido com tenacidade por meio de redes de apoio aos agricultores que estão em processo de transição agroecológica ou que já são produtores agroecológicos, lutando para que as políticas públicas agroecológicas possam existir, apesar da conjuntura atual. Uma das estratégias da ANA tem sido o projeto “Agroecologia nos Municípios”. Assim, os participantes do grupo visualizam a esfera municipal e estadual como possíveis portas de entrada para o fomento de ações agroecológicas, tendo em vista o descaso da pauta pelo Governo Federal desde a gestão Temer. Conclui-se que, durante os três tempos de atuação da PNAPO, é possível perceber a influência do modelo de gestão no sucesso ou enfraquecimento de uma pauta política. Apesar de perder força no primeiro setor, a sociedade civil organizada resiste ao desmonte e busca formas de manter as práticas exitosas agroecológicas com vida neste país.

REFERÊNCIAS

BARRETTO FILHO, H. T. Bolsonaro, meio ambiente, povos e terras indígenas e de comunidades tradicionais: uma visada a partir da Amazônia. *Cadernos de Campo*, São Paulo, v. 29, n. 2, 2020, p. 1–9.

BRASIL. Ministério da Economia. *Resultados Intermediários (RIs) do Plano Plurianual – PPA 2020-2023*. Brasília-DF: ME, 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Memória da 41ª reunião ordinária, realizada no dia 26 de fevereiro de 2020*. Brasília-DF, 2020. p. 1–6.

BRASIL. *Decreto n. 9.784*, de 7 de maio de 2019. Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. *Diário Oficial*, Brasília-DF, 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Brasil Agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo 2016–2019*. Brasília-DF: MDA, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Brasil Agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo 2013–2015*. Brasília-DF: MDA, 2013.

BRASIL. Decreto n. 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. *Diário Oficial*, Brasília-DF, 21 ago. 2012, p. 42.

BRASIL. Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília-DF, 2003.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Análise Multidimensional da Sustentabilidade: Uma proposta metodológica a partir da Agroecologia. *Revista Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, Porto Alegre, v. 3, n. 3, 2002, p. 70–85.

GRAZIANO NETO, F. *Questão agrária e ecologia: crítica da moderna agricultura*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA [IPEA]. *Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO: Linha histórica e dados referenciais*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

MOURA, I. F. Antecedentes e aspectos fundantes da agroecologia e da produção orgânica na agenda das políticas públicas no Brasil. In: SAMBUICHI, R. H. S. (Org.). *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: Ipea, 2017. p. 25–52.

NICKEL, J. S. R.; ALMANSA, M. Agroecologia versus agronegócio: uma luta entre Davi e Golias. *Anais... XVI Seminário nacional demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2022.

NIEDERLE, P. A.; SABOURIN, E. P.; SCHMITT, C. J.; DE ÁVILA, M. L.; PETERSEN, P. F.; DE ASSIS, W. S. A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 1, 2019, p. 270–91.

ROCHA, J. M. Tão perto e tão longe: trajetória da agroecologia na agenda brasileira de políticas públicas. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 455–66, 2022.

SAMBUICHI, R. H.; SPÍNOLA, P. A. C.; MATTOS, L. M.; ÁVILA, M. L.; MOURA, I. F.; SILVA, A. P. M. Análise da Concepção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. In: SAMBUICHI, R. H. S. (Org.). *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: Ipea, 2017. p.117–45.

SANTOS, C. F.; SIQUEIRA, E. S.; ARAÚJO, I. T.; MAIA, Z. M. G. A agroecologia como perspectiva de sustentabilidade na agricultura familiar. *Ambiente & Sociedade*, v. 17, n. 2, 2014, p. 33–52.

SEVILLA GUZMÁN, E. Uma estratégia de sustentabilidade a partir da Agroecologia. *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, 2001, p. 35–45.

TROVATTO, C. M. M.; BIANCHINI, V.; SOUZA, C.; MEDAETS, J. P.; RUANO, O. 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: SAMBUICHI, R. H. S. (Org.). *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: Ipea, 2017. p.117–45.

THOMSON, C. R.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; BORSATTO, R. S. A extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e as consequências para a extensão rural brasileira. In: VIII Simpósio sobre reforma agrária e questões rurais: Terra, trabalho e lutas no século XXI 8., 2018, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: UNIARA, 2018. p. 1–15.

WEBER, J.; SILVA, T. N. A Produção Orgânica no Brasil sob a Ótica do Desenvolvimento Sustentável. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, v. 19, n. 54, p. 164–84, 2021.

Sobre os autores:

Cícera Mônica da Silva Sousa Martins: Doutoranda em Psicologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Bolsista FUNCAP. Mestre em Psicologia pela UFC. Especialista em Políticas Públicas em Saúde Coletiva pela Universidade Regional do Cariri (URCA). Especialista em Psicologia Organizacional e do Trabalho pela Anhanguera Educacional. Graduada em Psicologia pela Faculdade Leão Sampaio. Está vinculada a dois núcleos de pesquisa: o Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social (LIEGS-UFC) e o Laboratório de Psicologia Ambiental (LOCUS-UFC). Membro da Red Latinoamericana de Psicología Rural. **E-mail:** monicamartins_sousa@hotmail.com, **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-1773-0061>

Filipe Augusto Xavier Lima: Doutor em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), com estágio de doutorado sanduíche no exterior, no Máster en Agroecología: un Enfoque para la Sustentabilidad Rural, na Universidad Internacional de Andalucía (UNIA-España), e no Instituto de Sociología y Estudios Campesinos (ISEC), na Universidad de Córdoba (UCO-España). Mestrado em Extensão Rural e Desenvolvimento Local (Departamento de Educação) pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Licenciatura em Ciências Agrícolas pela UFRPE. Professor na área de Extensão e Desenvolvimento Rural, vinculado ao Departamento de Economia Agrícola (DEA) do Centro de Ciências Agrárias (CCA) da Universidade Federal do Ceará (UFC). **E-mail:** filipeaxlima@ufc.br, **Orcid:** <http://orcid.org/0000-0003-4235-1311>

Zulmira Áurea Cruz Bomfim: Doutora em Psicologia Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, e estágio pós-doutoral em Psicologia pela Universidade da Coruña. Mestre em Psicologia pela Universidade de Brasília. Especialista em Análisis y Intervención Social y Ambiental pela Universidade de Barcelona. Graduada em Psicologia pela Universidade Federal do Ceará. Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal do Ceará, desenvolvendo pesquisas na linha de vulnerabilidade social e processos psicossociais. Atua nas áreas de Psicologia, com ênfase em Psicologia Ambiental e Psicologia Social. Coordena o Laboratório de Pesquisa em Psicologia Ambiental- LOCUS-UFC. **E-mail:** zulaurea@gmail.com, **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-1874-8821>