



Desvendando a ilusão da permanência do referencial da agroecologia: a 3ª edição do Planapo a partir da abordagem agonística de políticas públicas
Unraveling the illusion of permanence of the agroecology referential: the 3rd edition of Planapo from the agonistic approach of public policies

YAMAOKA, Marina¹

¹ LISIS, Université Gustave Eiffel; Institut des Amériques, marina.yamaoka@gmail.com

RESUMO EXPANDIDO

Eixo Temático: Políticas Públicas e Agroecologia

Resumo: Mesmo em um contexto de desmonte das políticas públicas de agroecologia no nível federal principalmente a partir de 2016, houve, em 2022, a proposta da construção da 3ª edição do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O presente trabalho aplica a abordagem agonística de políticas públicas para compreender de que forma os debates a respeito da construção deste novo Plano foram encaminhados de forma a neutralizar o referencial da agroecologia. A partir de revisão de literatura e entrevistas qualitativas semiestruturadas, conclui-se que a falta de participação social por parte dos movimentos agroecológicos na construção desta nova edição do Planapo deslegitimou a iniciativa que, por fim, não foi publicada ou promulgada pelo governo federal.

Palavras-chave: controvérsia; sistema de debate; desmonte de políticas públicas;

Introdução

Há uma extensa literatura que analisa os processos de mudança e desmonte das políticas federais brasileiras de agroecologia (GRISA; NIEDERLE, 2021; MILHORANCE, 2022; NIEDERLE et al., 2021; SABOURIN et al., 2020) e que aponta para diferentes estratégias utilizadas pelo governo federal com o objetivo de desmontar e desarticular a agenda da agroecologia no país. Da extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) aos cortes orçamentários de políticas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do fim da participação social através da extinção da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) à inefetividade da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), entre tantos outros exemplos, há um acúmulo de evidências que demonstram o desmonte das capacidades financeiras, institucionais e burocráticas no campo da agroecologia no Brasil (LOURENÇO et al., 2022).

No entanto, mesmo que as políticas de agroecologia tenham passado por um processo de dismantelamento no nível federal, principalmente a partir de 2016, houve a proposta por parte do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) de que a Secretaria de Defesa Agropecuária, por intermédio da Coordenação de Produção Orgânica (CPOR/DTEC/SDA), coordenasse a construção



da 3ª edição do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo). A portaria no. 352 do MAPA, de 2 de dezembro de 2021, instituiu um Grupo de Trabalho com a finalidade de delinear um modelo de gestão, implementação e fortalecimento do Planapo, que indicaria as ações a serem executadas para fomentar a agroecologia e a produção orgânica (BRASIL, 2021). A 2ª edição do Planapo havia sido finalizada em 2019 e, desde então, um novo Plano não havia sido elaborado. Desta forma, é possível notar que mesmo em um contexto que favorece e fortalece a agricultura industrial em larga escala no país, foi possível que aflorasse uma iniciativa institucional que promove a agroecologia e confronta o agronegócio. Ao longo de 2022, a construção da 3ª edição do Planapo encontrou, em alguns momentos, certos entraves e dificuldades para o cumprimento de seus objetivos, o que também pode ser compreendido como parte das estratégias de desmonte das políticas de agroecologia. Ao fim, tal edição não foi publicada ou promulgada pelo governo, mas o processo que ocorreu ao longo de 2022 é digno de análise.

A proposta deste resumo expandido é contribuir com a literatura do desmonte de políticas públicas (BAUER, 2013) de agroecologia, complementando tal campo de pesquisa com a abordagem agonística das políticas públicas (FOUILLEUX; JOBERT, 2017), utilizando as noções de sistema de debate, de arenas e fóruns de políticas públicas e de mecanismos de canalização de controvérsias. O presente trabalho pretende demonstrar de que forma – e através de quais instrumentos – o debate institucional no governo federal sobre a construção da 3ª edição do Planapo foi conduzido de maneira que, ao fim, foi abafado.

Metodologia

A análise proposta neste resumo expandido se baseia na abordagem agonística de políticas públicas (FOUILLEUX; JOBERT, 2017), que propõe que a construção de paradigmas dominantes, como o agronegócio, não pode ser analisada sem considerar como estes são desafiados por interpretações concorrentes. Esta abordagem conceitual define o que é chamado de sistema de debate¹, composto por fóruns e arenas de políticas públicas, e demonstra de que forma controvérsias podem emergir e ser direcionadas. Desta forma, os autores apontam para três mecanismos principais que são utilizados por atores dominantes para evitar ideias e interpretações concorrentes ao paradigma que defendem. São eles (1) mudança de cenário, (2) neutralização do discurso e (3) consulta excludente. A primeira estratégia consiste em selecionar os cenários nos quais os debates acontecerão, enquanto a 'neutralização' do discurso pode ser compreendida como um momento no qual as ideias e diferentes visões sobre um determinado tema são traduzidos em propostas e receitas de políticas públicas. Isso significa que há uma (re)interpretação das ideias políticas que podem ser apresentadas aos tomadores de decisão por atores dominantes de forma a estarem mais alinhadas ao paradigma

¹ Um sistema de debate de políticas públicas é uma forma estabilizada de articulação dos fóruns e arenas que compõem o espaço de políticas públicas (FOUILLEUX; JOBERT, 2017, p. 17)



que defendem. O terceiro mecanismo refere-se à estruturação de cenários específicos por estes mesmos atores, nos quais as regras formais do jogo são de abertura e inclusão, tidos como espaços participativos, mas que não impedem uma seleção implícita de interlocutores.

Tais elementos são aplicados na análise da construção da 3ª edição do Planapo, ressaltando dinâmicas que contribuíram para que o referencial da agroecologia, que desafia o agronegócio, fosse dissipado institucionalmente no nível nacional. Para tanto, esta análise se apoia em revisão de literatura, tanto científica quanto cinzenta, e em entrevistas qualitativas semiestruturadas realizadas durante pesquisa de campo entre maio e julho de 2022 com antigos membros da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) e da Comissão Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO). Todas/os as/os entrevistadas/os foram anonimizadas/os de acordo com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Resultados e Discussão

Os Planapos precedentes (1ª edição, entre 2013 e 2015, e a 2ª edição, entre 2016 e 2019) foram elaborados e implementados com base em amplo diálogo com a sociedade civil, principalmente via Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO). Havia também um forte diálogo interministerial via Comissão Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO), que envolvia 15 entidades do governo entre Ministérios, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a Companhia Nacional de Abastecimento, entre outros. Desta forma, o primeiro movimento para uma mudança de cenário no qual o debate sobre a agroecologia acontecia foi a promulgação do Decreto 9.759, de abril de 2019, que determinou o fim de conselhos, comissões e comitês, entre eles, a CNAPO. Com a extinção da CNAPO não foi possível envolver oficialmente a sociedade civil nos debates para a elaboração da 3ª edição do Planapo. Dessa forma, a construção do plano permaneceu restrita a um Grupo de Trabalho composto apenas por representantes das diferentes Secretarias do MAPA.

Diante de tal mudança e impossibilidade de participação formal, representantes da sociedade civil antes ativos no diálogo sobre a agroecologia com o governo federal não reconheceram a iniciativa do Ministério. Desta forma, mesmo que tenha havido uma brecha que permitiu que a agroecologia emergisse enquanto um referencial concorrente ao agronegócio e que fosse discutida institucionalmente no governo federal, uma mudança prévia de cenário [de 2019] alterou as possibilidades de diálogos e de circulação de ideias.

"Os movimentos agroecológicos não conseguiram participar dessa construção. Na verdade, o Grupo de Trabalho os convidou para escutá-los enquanto especialistas convidados, porque essa premissa era possível. No entanto, eles [membros do movimento agroecológico]



não quiseram participar por não haver uma instância institucionalizada de participação social." (Entrevista, 29 de junho de 2022)

"A ANA [Articulação Nacional de Agroecologia] e a ABA [Associação Brasileira de Agroecologia] não reconhecem esse processo de construção do terceiro Planapo. Por mais que haja um corpo técnico bem-intencionado [dentro do Ministério de Agricultura], não é possível construir um novo plano com o atual governo e sem o apoio da sociedade civil." (Entrevista, 9 de junho de 2022)

Além da mudança de cenário, o mecanismo apontado por Fouilleux e Jobert (2017) como 'neutralização do discurso' também pode ser identificado durante a construção da 3ª edição do Planapo. Como esta versão do Plano deveria cobrir o período entre 2020 e 2023 e as discussões ocorreram durante o ano de 2022, havia um entendimento por parte do Grupo de Trabalho de que o mais adequado seria utilizar as iniciativas listadas na 2ª edição do Planapo como ponto de partida e atualizá-las, visto que o Plano entraria em vigor quase ao fim de seu período vigente. Além disso, havia a compreensão de que sem o envolvimento formal da sociedade civil no processo da elaboração da 3ª edição, apoiar-se sobre uma versão que havia contado com participação social de forma institucionalizada e oficial seria mais apropriado. Retomar a 2ª edição do Planapo como base - um plano que já havia sido negociado previamente e acordado - poderia significar trabalhar com um documento já estável e estabilizado, com um processo menos intenso de tradução das dissonâncias e discrepâncias em diretrizes de políticas públicas. No entanto, em debates entre as diferentes secretarias do MAPA foi relatada uma 'batalha de conceitos'.

"... e ainda dentro do Grupo de Trabalho tivemos enfrentamentos com relação ao interesse de alguns atores de ampliar o escopo do Planapo para que abarcasse outras agriculturas mais sustentáveis. Mas defendeu-se a ideia de que o Planapo é específico para o fortalecimento da agricultura familiar de base agroecológica e orgânica." (Entrevista, 29 de junho de 2022)

Este esforço de traduzir o conceito da agroecologia de forma a incluí-la dentro de uma definição mais ampla de "agricultura mais sustentável", assim como de ressignificar a agricultura familiar de base agroecológica e orgânica, esvazia o conceito de seus sentidos e significados. Esta forma de tradução/neutralização esgota a agroecologia de sua dimensão política, da complexidade de suas práticas e saberes, e invisibiliza a categoria específica dos agricultores familiares. Consequentemente, não seria necessário direcionar políticas públicas e ações estatais para este público específico. Esse movimento de incluir a agroecologia e a agricultura familiar em uma categoria mais ampla também pode ser entendida como parte dos esforços que são dedicados para criar e fortalecer a narrativa de que existe apenas uma agricultura no Brasil, no caso, o agronegócio. Tereza Cristina, ex-ministra do MAPA, assinou o decreto que permitiu a criação do Grupo de



Trabalho para a elaboração da 3ª edição do Planapo ao mesmo tempo em que afirmou inúmeras vezes de que não haveria diferença entre agricultores familiares e o agronegócio. Seguindo a lógica proposta pela ex-ministra, "os pequenos devem adotar as mesmas práticas dos grandes, transformando-se num *agronegocinho*." (PERES, 2020)

Em relação ao mecanismo de 'consulta excludente', é válido ressaltar que diante da extinção da CNAPO, em 2019, a instância oficial de participação social com a qual a Coordenação de Produção Orgânica, responsável pela 3ª edição do Planapo, dialogava passou a ser a Comissão Nacional de Produção Orgânica (CNPOrg). A CNPOrg foi reinstituída em junho de 2022 (BRASIL, 2022) e composta por cinco Ministérios², pela Conab e Embrapa e sete representantes da sociedade civil das diferentes regiões administrativas. A retomada desta Comissão foi a alternativa encontrada para conseguir reestabelecer um diálogo interministerial e com participação social, mesmo que restrita, em atividades e programas da Coordenação de Produção Orgânica do MAPA. Ainda, havia uma certa expectativa por parte do Grupo de Trabalho de que representantes da produção orgânica, mas que estão envolvidos com a agroecologia,³ pudessem de maneira informal trazer e incluir a agenda agroecológica nas discussões. No entanto, esta expectativa não se cumpre porque os participantes da sociedade civil na CNPOrg não se sentiram legítimos para representar um movimento tão diverso como é o agroecológico. Também avaliam que uma consulta informal não é a forma mais apropriada de contornar a ausência de participação social.

"Aí eu falei: 'Gente, só que vocês estão esquecendo que é a Política de Agroecologia e Produção Orgânica. Vocês estão apresentando para dois fóruns que são orgânicos, não são representativos do movimento agroecológico'. Quem é que vai estar referendando? (...) eu não me sinto capaz de aprovar uma Política de Agroecologia e Produção Orgânica sem o movimento agroecológico junto." (Entrevista, 27 de junho de 2022)

Conclusões

A abordagem agonística de políticas públicas e os mecanismos utilizados para canalizar o debate a respeito da construção da 3ª edição do Planapo permitem compreender de que forma a agroecologia, apesar de ter sido apresentada como uma possibilidade de referencial, não teve força suficiente para se manter como tal dentro do MAPA. Parte da burocracia dentro do Ministério, notadamente a Coordenação de Produção Orgânica, encarregada de coordenar a elaboração do novo Planapo, conseguiu disputar e criar um espaço para que a agroecologia fosse discutida institucionalmente dentro de um contexto desfavorável para a agenda. No entanto, ainda que tais esforços e trabalho mereçam reconhecimento, a instituição

² Os Ministérios são: MAPA, Ministério da Cidadania, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Saúde.

³ É o caso de alguns representantes regionais que fazem parte da Articulação Nacional de Agroecologia e/ou que são produtores agroecológicos e/ou que fizeram parte da CNAPO, etc.



de um Grupo de Trabalho que contava apenas com a participação das Secretarias de um único Ministério não foi capaz de reinstituir e construir um Plano para fortalecer a agroecologia e a produção orgânica no Brasil.

Dois fatores principais permitem explicar tal 'incapacidade' ou 'falta de força' para que o referencial da agroecologia se fixasse como um contraponto ao agronegócio. O primeiro é a falta de legitimidade da 3ª edição do Planapo por parte da sociedade civil. Por um lado, o movimento agroecológico não reconheceu as discussões a cerca do novo Plano - e o próprio Planapo em si - devido a falta de um espaço de participação oficial que permitisse que suas ideias fossem consideradas dentro do sistema de debate. Por outro lado, os outros representantes da sociedade civil que tiveram acesso ao debate não se sentiram legítimos para representar o movimento agroecológico, mesmo que muitas vezes próximos às pautas e bandeiras de luta da agroecologia. O segundo fator foram as disputas internas dentro do MAPA que envolveram tentativas de esvaziar a agroecologia de seus sentidos e significados políticos ao tentar englobá-la no conceito amplo de 'agriculturas mais sustentáveis'. Tais fatores permitem concluir que as discussões "dentro de quatro paredes" do MAPA, como mencionou um entrevistado, não permitem a circulação de ideias oriundas do movimento agroecológico dentro do sistema de debates institucional, o que inviabilizou a construção e a consolidação de uma 3ª edição do Planapo. Sendo assim, é possível afirmar que a permanência do referencial da agroecologia no debate institucional federal é, de certa forma, uma ilusão ao longo do ano de 2022.

Referências bibliográficas

BAUER, M. W. **Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BRASIL. Portaria no. 352, de 2 de dezembro de 2021. Instituiu um Grupo de Trabalho com a finalidade de delinear um modelo de gestão, implementação e fortalecimento do Planapo. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, n.227, 2021

BRASIL. Portaria no. 603, de 22 de junho de 2022. Instituiu a Comissão Nacional de Produção Orgânica - CNPOrg e designou os seus membros titulares e suplentes. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Edição 118, 2022.

FOUILLEUX, E.; JOBERT, B. Le cheminement des controverses dans la globalisation néo-libérale: Pour une approche agonistique des politiques publiques. **Gouvernement et action publique**, v. VOL. 6, n. 3, p. 9–36, 15 nov. 2017.

GRISA, C. Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 38, n. 1, 10 out. 2018.

LOURENÇO, A. et al. **Brasil, do flagelo da fome ao futuro agroecológico - Uma análise do desmonte das políticas públicas federais e a agroecologia como alternativa**. [s.l.] Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), 2022.



MILHORANCE, C. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses. **Review of Policy Research**, p. ropr.12502, 16 ago. 2022.