



Agroecologia, Estado e política pública: as circunstâncias e o desmonte *Agroecology, State and public policy: the circumstances and the dismantling*

FERRAZ, João Felipe de Almeida¹

RESUMO EXPANDIDO

Eixo Temático: Políticas Públicas e Agroecologia

Resumo: A proposta de pesquisa pretende investigar as formas com que o desmonte de políticas públicas para a agroecologia foram executadas nos últimos anos, com especificidade nos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022). Para atingir o objetivo de analisar o processo de desmantelamento, tanto quanto as possibilidades de sua reconstrução de forma mais consolidada, o texto busca refletir sobre como as características gerais do Estado capitalista brasileiro influem sobre o direcionamento da política econômica nacional e, assim, condicionam as tomadas de decisão em relação às políticas direcionadas à coalizão da agricultura familiar. Nesse sentido, o trabalho se engaja em uma pesquisa de caráter qualitativo sobre os dados orçamentários e os acúmulos da literatura em relação ao desmantelamento de políticas públicas, assumindo, assim, a hipótese de que a lógica da austeridade fiscal se trata de uma ação política na direção coordenada aos interesses da hegemonia do grande capital financeiro.

Palavras-chave: desmonte de políticas públicas; Estado neoliberal; austeridade fiscal; política agroecológica; agricultura familiar.

Introdução

A construção de políticas públicas voltadas à agroecologia é recente na política institucional brasileira, bem como o seu desmantelamento também o é. Por esses e alguns outros motivos, a sua trajetória institucional possui um alcance restrito dentro da coalizão política alcunhada por “agricultura familiar”. Tanto em fóruns internacionais, como em debates políticos em meio a movimentos sociais, a questão da transição agroecológica já era posta em pauta desde o fim do século XX, estando mais presente, no Brasil, em espaços de interlocução sociopolítica desenvolvidos ao longo da década de 2000, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrap), como também no interior de outras políticas públicas de maior alcance (NIEDERLE *et al.*, 2022). Entretanto, é somente a partir de 2012, que a questão passa a ser institucionalizada com destaque focalizado, manifestando-se em uma articulação entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2014).

¹ Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: jf.ferraz@ufrj.br.



Deve-se ter em mente que, ao passo que a agroecologia ganhava espaço nos debates políticos das classes trabalhadoras do campo no início dos anos 2000, os setores do agronegócio se expandiam em uma velocidade exponencialmente maior, consolidando-se materialmente como um dos setores mais importantes da pauta exportadora brasileira (TEIXEIRA, 2013). Se, por um lado, as ideias que sustentam o pilar da agroecologia envolvem uma contraposição à produção agrícola predatória à natureza e seus recursos, de forma a atender às necessidades alimentares respeitando a biodiversidade nacional (CAPORAL *et al.*, 2009); por outro, os princípios da coalizão do agronegócio sobre a produtividade agrícola se apoiam em constituir uma agropecuária voltada para a exportação de *commodities* utilizando-se justamente da oferta abundante de terra e recursos naturais que o Estado brasileiro concede historicamente aos grandes produtores rurais (DELGADO, 2012).

Dessa forma, tendo em vista que a trajetória institucional da agroecologia sempre esteve vinculada ao escopo das políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, é somente a partir de 2003, com a reconfiguração do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e a criação de outros programas em torno da perspectiva de segurança alimentar e nutricional, que são inaugurados alguns incentivos financeiros para a agroecologia e a produção orgânica, muito por conta da mobilização dos movimentos sociais do campo em torno dessa pauta no início da década de 2000. Seria somente no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014) que a mobilização popular para agroecologia e produção orgânica conquistaria um maior destaque na institucionalidade do governo federal, com o que se configurou na Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), em 2012, a qual orientaria os Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPOs) dos intervalos de 2013-2015 e 2016-2019 (NIEDERLE *et al.*, 2019).

Assim, se, ao longo da década de 2010, pode-se apreender a construção de uma trajetória histórica da alternativa agroecológica de produção, o período também se caracterizou pela consolidação político-ideológica do agronegócio (POMPEIA, 2021), carregando a sua lógica de produção agrícola apoiada na acumulação e no cultivo em massa de grãos para exportação. Em termos da política econômica, houve mudanças institucionais significativas, a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff (2015-2016), que acrescentaram a ideia de austeridade fiscal na política econômica. Este fenômeno se aprofundaria após o golpe de 2016, com os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro (2016-2022), configurando o que parte da literatura brasileira denomina de “desmonte de políticas públicas” (GOMIDE *et al.*, 2023). Com a finalidade de aprofundar-se na complexidade do estudo do desmonte da política agroecológica nos anos recentes, o presente estudo parte da hipótese de que se deve levar em conta a totalidade do capitalismo neoliberal brasileiro, que, apesar do espectro político presente no governo federal, segue um padrão de desenvolvimento coordenado, em certa medida, aos interesses do grande capital financeiro.

Para isso, se faz indispensável compreender as “determinações multidimensionais” (LEITE *et al.*, 2023) que as estruturas da sociedade brasileira pavimentam os



antagonismos entre as distintas forças políticas. Para tanto, com o objetivo de analisar o processo de desmantelamento de políticas públicas do campo da agroecologia dos últimos anos, o seguinte texto pretende contribuir tanto para compreender as formas particulares e as motivações para o desmonte de políticas agroecológicas nos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), como para tentar identificar as características gerais do Estado capitalista brasileiro, que, seguindo a lógica neoliberal, pauta a sua política econômica na geração de saldos comerciais. Em acréscimo, deve-se pensar formas de reconstrução de políticas públicas para a transição agroecológica de forma mais resiliente a mudanças conjunturais, alicerçadas em propostas políticas para transformações estruturais do campo brasileiro e formas menos predatórias de relações sociais de produção.

Metodologia

O artigo relata uma proposta de pesquisa que é dotada pelo caráter qualitativo e pretende elaborar uma reflexão crítica sobre o debate de desmonte de políticas públicas de agroecologia no Brasil, respaldando-se em levantamentos quantitativos por fontes secundárias. A abordagem teórico conceitual de “policy dismantling” se configura às análises originárias do desmonte de políticas sociais e ambientais em países do centro da Europa Ocidental após os impactos da crise internacional de 2008 (JORDAN *et al.*, 2013; KNILL *et al.*, 2020) e, portanto, deve ser tratada de forma crítica, considerando as particularidades da formação histórico social brasileira. O trato metodológico dessa literatura já vem sendo realizado pelo pensamento sociopolítico brasileiro, de maneira que o presente texto se utiliza dessas produções para apurar uma mediação mais próxima do adequado para interpretar a realidade (SABOURIN *et al.*, 2020; GOMIDE *et al.*, 2023; LEITE *et al.*, 2023).

Juntamente à análise documental de dados orçamentários dos PLANAPOs (para investigar a ocorrência ou não de déficit) e de deslocamentos institucionais da PNAPO e de políticas de agricultura familiar vinculadas à agroecologia, o trabalho se propõe a tentar articular estes procedimentos, que se enquadrariam na perspectiva do neoinstitucionalismo histórico, desde o materialismo histórico, que dê conta da complexidade política e econômica. Julga-se importante a articulação do estudo de políticas públicas com vertentes críticas da economia política que apreendam a particularidade neoliberal do Estado e a ideia de austeridade fiscal (FILGUEIRAS, 2017), bem como o processo progressivo de financeirização que a agricultura brasileira adquire na última década (KATO; LEITE, 2020).

Resultados e Discussão

O processo de mudança institucional se expressa pela máxima da austeridade fiscal, mas não paira no ar, dado o panorama de recessão econômica que atinge a economia brasileira a partir de 2013, evidente com o déficit fiscal dos anos seguintes, justificado essencialmente pela queda dos preços internacionais das *commodities*, sendo ainda um dos efeitos da crise financeira internacional de 2008.



Evocam, portanto, consequências políticas graves ao governo de Dilma Rousseff, como uma crise de legitimidade institucional que desembocaria em um golpe de estado, manifestado em um processo de *impeachment*, dando a Michel Temer o cargo de presidente.

O referido governo passou a ser um marco do aprofundamento da noção de austeridade na política fiscal, especialmente pela Emenda Constitucional nº 95, que passou a instituir um Novo Regime Fiscal para a regressão nos gastos públicos, chamado de “Teto de Gastos”. A finalidade era a de que destinando o fundo público preferencialmente para o pagamento da dívida pública ao grande capital financeiro, se aumentaria a confiabilidade da economia brasileira e, conseqüentemente, o investimento externo. Entretanto, em detrimento dos gastos com políticas sociais e outras políticas focalizadas essenciais para o mínimo bem-estar da população (como as de segurança alimentar), a política fiscal não retomou um crescimento econômico nacional significativo², mesmo quando aprofundada posteriormente pelo governo Bolsonaro.

As mudanças nas políticas públicas passaram a ser intensas, sendo a que mais impactou a coalizão de interesses da agricultura familiar a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e o realojamento das instâncias burocráticas em outras pastas de interesses claramente antagônicos, como, por exemplo, ao conformar-se em estrutura de secretaria no Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Os autores Éric Sabourin *et al.* (2020) caracterizaram esse desmonte com uma combinação das tipologias originais do “policy dismantling” (JORDAN *et al.*, 2013), expressando o desmonte por deslocamento de arena, ao realizar remanejamento da estrutura burocrático-institucional, e o desmonte ativo, ao extinguir diretamente uma pasta ministerial.

Outros alvos de cortes de orçamento e esvaziamento burocrático, medidas que seriam caracterizadas como desmonte por *default*, foram as políticas que abrangem as áreas de segurança alimentar e nutricional e abastecimento, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)³ e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Juntamente aos desmontes ativos do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), no primeiro dia de governo Bolsonaro, e do posterior desmantelamento da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), os mecanismos de participação social para a sustentação e formulação de políticas agroecológicas se exauriram, atrapalhando diretamente a continuidade de construção institucional das mesmas (SAUER; LEITE; TUBINO, 2020). Pela análise de Nierdele *et al.* (2020), a construção do PLANAPO II em 2016, já sob o governo Temer, apresentou inovações importantes para dar andamento à evolução das transições agroecológicas. Ao realizar a inserção da pasta no orçamento do governo no Plano Plurianual 2016-2019, o II Plano Nacional de

²

³ Com base em um estudo feito por Francisco Vasconcelos *et al.* (2019), a partir de dados do Consea, o orçamento destinado ao PAA pela Lei Orçamentária Anual do ano de 2017 teria sido impactado por uma redução de 67% em relação ao ano de 2014.



Agroecologia e Produção Orgânica teve seu início postergado para 2018, possuindo até hoje inconsistências e falta de transparência quanto ao seu orçamento efetivo. Acrescenta-se a isso que:

Ainda nesse período de não execução do PLANAPO II, fruto de uma combinação de desmontes por *default* e por mudança de arena, é importante que se ressalte os efeitos da mobilização dos movimentos sociais e outras organizações pela reformulação do PLANAPO I, aumentando as linhas de crédito do PRONAF Verde (SAMBUICHI *et al.*, 2020). Consideramos uma relativização nesse apontamento devido a possíveis ressalvas em torno da concepção e aplicação de “sustentabilidade” nos casos de concessão de crédito.

Conclusões

Dentro das condicionantes institucionais anteriormente apresentadas, as quais a restrição orçamentária para políticas públicas voltadas à coalizão de interesses da agricultura familiar no geral e, em específico, da agroecologia, podemos levantar alguns pontos de reflexão diante da resistência ou não (resiliência) desse tipo de política pública a situações conjunturais de desmonte. Janine Mello (2019) aponta, por exemplo, que, durante o governo Bolsonaro, políticas mais focalizadas em indivíduos ou famílias, sem caráter global, teriam sido mais suscetíveis a cortes orçamentários. Junto às prescrições macroeconômicas já apresentadas, consideram-se uma das possíveis considerações finais para reflexão, mas carecendo ainda de um aprofundamento na pesquisa.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica**. Ministério do Meio Ambiente, 2014. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/sociobiodiversidade/comissao-nacional-de-agroecologia-e-producao-organica.html>. Acessado em: 12 jun. 2023.

CAPORAL, Francisco Roberto; PAULUS, Gervásio; CASTOBEBER, José Antônio. **Agroecologia: uma ciência do campo da complexidade**. 2009.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: UFRGS Ed., 2012.

FILGUEIRAS, Luiz. Economia, política e o bloco no poder no Brasil. **Bahia Análise & Dados**, v. 27, n. 2, p. 147-173, 2017.

GOMIDE, Ávila; SÁ E SILVA, Michelle; LEOPOLDI, Maria Antonieta (Orgs.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023.

JORDAN, Andrew; BAUER, Michael W.; GREEN-PEDERSEN, Christoffer. Policy Dismantling. **Journal of European Public Policy**, Vol. 20, No. 5, 2013, pp.795 - 805.



KATO, Karina Yoshie Martins; LEITE, Sergio Pereira. Land grabbing, financeirização da agricultura e mercado de terras: velhas e novas dimensões da questão agrária no Brasil. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 458-489, 2020.

KNILL, C. et al. Policy dismantling, accumulation & performance. In: G.Capano & M. Howlett (eds.). **Modern Guide to Public Policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2020.

LEITE, Sérgio Pereira *et al.* Multidimensionalidade e heterogeneidade dos processos de desmonte de políticas públicas: a trajetória recente das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no. In.: GOMIDE, Alexandre de Ávila et al. **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA ; INCT/PPED, 2023.

NIEDERLE, Paulo André *et al.* A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia. **Redes** (Santa Cruz do Sul), v. 24, n. 1, p. 270 - 291, janeiro-abril, 2019.

NIEDERLE, Paulo *et al.* Ruptures in the agroecological transitions: institutional change and policy dismantling in Brazil. **The Journal of Peasant Studies**, p. 1-23, 2022.

POMPEIA, Caio. **Formação política do agronegócio**. São Paulo: Editora Elefante, 2021.

SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. **International Review of Public Policy**, v. 2, p. 1-25, 2020.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al. A contribuição do Planapo para o fortalecimento das linhas verdes do Pronaf. **Cadernos de Agroecologia**, v. 15, n. 2, 2020.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acacio Zuniga; TUBINO, Nilton Luís Godoy. Agenda política da terra no governo Bolsonaro. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 285-318, 2020.

TEIXEIRA, Gerson. A sustentação política e econômica do agronegócio no Brasil. In: TEIXEIRA, Gerson et al. Agronegócio e Realidade Agrária no Brasil. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**; Edição Especial, pp. 13-30, jul. 2013.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de et al. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Revista de Nutrição**, v. 32, 2019.