

NARRATIVAS SOBRE SUSTENTABILIDADE, PRODUÇÃO ORGÂNICA E AGROECOLOGIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

Catia Grisa¹
Leticia Chechi²

Resumo: Este artigo apresenta interpretações fundadas sobre a teoria das justificações referentes à implantação do assentamento Milton Santos, inscrito na modalidade Projeto de Desenvolvimento Sustentável proposta pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Assim, as características do assentamento são examinadas, em particular no que se refere ao padrão de utilização dos lotes. Ademais, aspectos-chaves da teoria das justificações são abordados com vistas à análise dos argumentos formulados pelos assentados para justificar suas ações em termos de engajamento na luta pela terra e de estratégias de residência e trabalho no assentamento. Nesta ótica, a análise focaliza os princípios de justiça mobilizados para a construção dos argumentos em favor do assentamento. Em particular, é discutida a hipótese de emergência de uma ordem de justiça ecológica, tornando-se uma fonte de referências cada vez mais legítima para justificar o engajamento na luta pela terra e a proposta de desenvolvimento de projetos agroecológicos.

Palavras-chave: Reforma Agrária; Assentamento Periurbano; Desenvolvimento Sustentável; Comuna da Terra; Teoria das Justificações.

¹ Doutora em Ciências Sociais (CPDA/UFRRJ) e Mestre em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRRGS). Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRRGS) e no programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais (PPGD TSA/UFRRGS) (e-mail: <catiagrisa@yahoo.com.br>).

² Mestre e doutoranda em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRRGS) (e-mail: <leticia.chechi@ufrgs.br>).

Abstract: This paper analyzes how the different narratives and interpretations have influenced the development of public policies in Brazil, placing initially in perspective the temporality of arguments in Agricultural and Livestock Plan (PAP) and plans Safras of Family Farming (PSAF) from 2003 to 2016. Next, the article evidences the narratives constructed to sustain the emergence of Sector Plan for Mitigation and Adaptation to Climate Change for the Consolidation of an Economy of Low Carbon in Agriculture (ABC Plan), and the National Plan for Agroecology and Organic Production (PlanApo). Environmental concerns are present in both planes, but with different ways and emphases. The mention of sustainability is very recurrent in PAP, through practices such as the recovery of degraded pasture, tillage, integration of tillage-livestock-forest. These elements were reinforced by the ABC program, that presented a “apocalyptic scenario” where climate change would affect agricultural production, food production and the Brazilian trade balance. In turn, the reference to agroecology is very frequent in PSAF, oriented to production of healthy and sustainable food, valorisation of sociobiodiversity and diversity rural of Brazil. These elements are also present in Planapos, where concerns go beyond of measures focused on reducing environmental impacts, expressing questions and actions whose changes are paradigmatic.

Keywords: Public Policy Narratives; Environment; Sustainability; Agroecology; Rural development.

Introdução

Desde a década de 1980, com o Relatório de Brundtland (“O nosso futuro comum”), a noção de sustentabilidade ganhou espaço nos ambientes acadêmicos, políticos e institucionais e na sociedade civil (VEIGA, 2005; ALMEIDA, 1998; GUZMÁN, 1998; BURSZTYN, 1993). Tal relatório foi construído com base em uma narrativa (JONES, MACBETH, 2010; RADAELLI, 2006; 2000) que afirmava que a desconciliação entre a administração do meio ambiente e o desenvolvimento sustentado ameaçaria todos os países (Nações Unidas, 1987). Mencionava-se que o desenvolvimento não poderia persistir com a deterioração dos recursos naturais e que o meio ambiente e o crescimento deveriam ser tratados em conjunto, em um complexo sistema de causa e efeito. Também salientava-se que alguns países já estavam adotando políticas ambientais em face aos

sintomas de um “crescimento prejudicial”. Contudo, o relatório aludia que isto não era o bastante: “o que é necessário é uma nova abordagem na qual todas as nações visem um tipo de desenvolvimento que integre produção com conservação e fortalecimento dos recursos, e que articule ambos para prover a todos com um modo de vida equitativo em termos de acesso aos recursos”. O desenvolvimento sustentável emergia visando “atender as necessidades e aspirações do presente sem comprometer a habilidade para atender aquelas do futuro” e exigia-se cooperação de todos os países (Nações Unidas, 1987).

No Brasil - e particularmente no espaço rural - o referido relatório alimentou as discussões que vinham sendo realizadas sobre agricultura alternativa. Desde os anos 1980, um grupo de atores debatia o tema da agricultura alternativa, acompanhava e sistematizava experiências na área e buscava participar dos processos de elaboração e execução das políticas públicas (ALMEIDA, 2009; SCHMITT, 2009; LUZZI, 2007; PETERSEN E ALMEIDA, 2006; BRANDENBURG, 2002). Grande parte destes atores agregava-se em torno da Rede Projetos Tecnologias Alternativas (Rede PTA), constituída em 1983 e vinculada institucionalmente à Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)³. Como aludem Petersen e Almeida (2006), além da crítica ao modelo de modernização da agricultura, os integrantes da Rede tinham em comum a busca pela identificação de experiências de tecnologias e processos alternativos e a atuação de forma vinculada aos processos sociais locais, procurando difundir técnicas e métodos apropriados às situações específicas das famílias de agricultores.

Ao final da década de 1990, estas iniciativas sobre agricultura alternativa foram resignificadas, reorganizadas e potencializadas em torno da agroecologia, com a emergência de organizações atuando no espaço acadêmico (Associação Brasileira de Agroecologia) e também em âmbito político e institucional (Articulação Nacional de Agroecologia). As narrativas utilizadas por estes atores perpassam, dentre outros elementos, a afirmação dos riscos da utilização de agrotóxicos para a saúde e o meio ambiente;

³ Neste período foram relevantes também os Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa (EBAA's), realizados em 1981, 1984, 1987 e 1988. Organizados inicialmente pela Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos (FAEAB) e pela Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (FEAB), com a adesão posterior da Rede PTA e dos movimentos sociais rurais, estes foram importantes espaços de articulação e mobilização, como, por exemplo, na realização da campanha para aprovação de uma lei nacional de controle do uso de agrotóxicos (Luzzi, 2007; Petersen e Almeida, 2006).

das ameaças para a soberania de povos e para a sociobiodiversidade da existência e fortalecimento de um sistema agroalimentar concentrado em poucas empresas multinacionais; e dos riscos para o desenvolvimento social e sustentável da reprodução de um modelo de agricultura concentrador de terras e intensivo no uso dos recursos (ENA, 2014; 2006; 2002). A construção da agroecologia emerge como uma contraposição a estes riscos e ameaças.

Neste contexto também foi ganhando fôlego o debate sobre produção orgânica no Brasil, imerso em preocupações relativas ao meio ambiente, à saúde, e ao desenvolvimento econômico e social. Por vezes, este debate está próximo à agroecologia, e assume práticas, processos e narrativas similares aqueles reivindicados pelas organizações mencionadas acima e, não raro - por outro lado - segue uma trajetória de “convencionalização” que, como define Niederle e Almeida (2013, p.25), expressa-se em um “processo de apropriação dos valores e práticas agroecológicos, reduzindo-os a procedimentos de manejo dos agroecossistemas (a agricultura orgânica) que podem ser conduzidos nos moldes muito similares àqueles encontrado na agricultura convencional. Especialização, aumento de escala e substituição de insumos constituem os preceitos básicos deste processo.” Neste caso, os argumentos em defesa e fortalecimento dos produtos orgânicos expressam-se como demandas dos consumidores (nicho de mercado) decorrentes de preocupações com a saúde e com práticas sustentáveis (IPD, 2011; Buanaim e Batalha, 2007).

No bojo dessas preocupações ambientais, não tardou para a sustentabilidade também se manifestar em uma pluralidade de práticas, processos e noções, como plantio direto na palha, reflorestamento e plantio de florestas comerciais, sistema de integração lavoura-pecuária-floresta, produção de biocombustíveis, pagamento por serviços ambientais, agricultura de baixo carbono e economia verde. As narrativas presentes nestas ações e noções perpassam a necessidade de reduzir os impactos ambientais, minimizar as mudanças climáticas, fomentar padrões de consumo mais sustentáveis, construir uma agricultura menos degradante dos recursos naturais e emissora de gases de efeito estufa, e o fortalecer um meio rural que contribua para conservação e compensação ambiental.

O relatório do PNUMA (2011, p. 10), intitulado “Rumo a uma economia verde”, por exemplo, evidenciou que “Durante os últimos 25 anos, a economia mundial quadruplicou, beneficiando centenas de milhares de pessoas. Em contraste, no entanto, 60% dos maiores produtos e serviços

referentes ao ecossistema mundial que sustentam o modo de vida de muitos foram reduzidos ou usados de modo insustentável. De fato, isso se deve ao crescimento econômico das décadas recentes que foi alcançado principalmente através da drenagem de recursos naturais, não se permitindo a regeneração das reservas, e através da degradação e perda do ecossistema em geral.” A construção de uma economia verde seria uma das formas de minimizar um cenário futuro trágico.

Ainda para ilustrar, cita-se o Acordo de Copenhague (2009), estabelecido durante a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, que reconheceu as mudanças climáticas como um dos maiores desafios do nosso tempo e, fazendo uso de uma narrativa que demandava a necessidade de “estabilização da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência antrópica perigosa com o sistema climático”, cobrou medidas de redução da emissão dos mesmos (Conferência das Partes, 2009).

Essas diversas interpretações e narrativas sobre o meio ambiente e a sustentabilidade disputam espaços na academia, na sociedade civil, no Estado e nas políticas públicas (FAO, 2014; Sambuich et al., 2012). Concentrando a reflexão no ambiente político e institucional, este artigo procura analisar o modo como essas diferentes narrativas e interpretações têm influenciado a construção de políticas públicas no Brasil. Com este escopo, inicialmente, o artigo visa colocar em perspectiva a temporalidade e as argumentações em relação às noções de sustentabilidade, produção orgânica e agroecologia presentes nos Planos Agrícola e Pecuário (PAP) do Ministério da Agricultura

⁴ Os Planos Agrícola e Pecuário (PAP) e os Planos Safra da Agricultura Familiar (PSAF) expressam o planejamento governamental para a agricultura e os dispositivos legais e financeiros das políticas agrícolas, e sinalizam aos agricultores e aos mercados as expectativas sobre a produção agrícola e pecuária do ano agrícola seguinte. Analisados em uma perspectiva de longo prazo, estes são importantes instrumentos para compreender o modo como a agricultura, o meio ambiente e os atores que dele fazem parte foram e são interpretados pelos governos e pelas organizações e representações da sociedade que participam da construção dos mesmos. Os Planos Agrícola e Pecuário são instrumentos utilizados há algumas décadas no planejamento governamental brasileiro, tendo suas origens vinculados ao Conselho Nacional do Café e ao Instituto do Açúcar e do Alcool, quando eram denominados Planos Anuais de Safra. Elaborados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), os PAPs apontam os principais instrumentos de política agrícola para o ano seguinte, o modo e as condições de execução dos mesmos, sendo estes direcionados principalmente para a “agricultura comercial” (assim denominada nos documentos governamentais). De acordo com Bianchini (2011), o processo de elaboração dos PAPs envolve consultas (formais e informais) e negociações com diversos atores vinculados ao setor agropecuário (governamentais e não governamentais) e a órgãos responsáveis pelas questões financeiras da União, a exemplo da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), de representações da Bancada Ruralista no Congresso Nacional, das 31 Câmaras Setoriais e Temáticas do MAPA, da CONAB, do Ministério da Fazenda, do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional (CMN). Elaborados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) desde 2003, os PSAFs sinalizam as



(MAPA) e nos Planos Safra da Agricultura da Familiar (PSAF) do ex-Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no período de 2003 a 2016⁴.

Busca-se, aqui, verificar quando e como estas noções adentraram no planejamento setorial. Posteriormente, aprofundando a análise, o artigo evidencia as narrativas construídas para dar sustentação à emergência de dois Planos importantes na área da sustentabilidade e questão ambiental: o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a

Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC), e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo). Procura-se, aqui, verificar as noções foram predominantes, os enredos construídos e as soluções apontadas.

A apresentação do artigo foi estruturada em mais quatro seções principais, sendo que a primeira apresenta e discute a noção de narrativa de política pública, explicitando os elementos que a compõe. A segunda analisa a emergência de ações com cunho ambiental nos instrumentos de planejamento setorial (PAP e PSAF). Dividida em duas subseções, a terceira evidencia as narrativas construídas para dar sustentação aos dois planos selecionados (Plano ABC e Planapo). Por fim são apresentadas algumas considerações sobre as diferentes narrativas presentes nas políticas públicas brasileiras.

As narrativas nas políticas públicas

As narrativas de políticas públicas (policy narrative) são recursos discursivos utilizados por grupos de atores no processo de convencimento sobre a criação ou mudança de uma política pública (Jones e MacBeth,

⁴ (cont.) orientações em termos de política agrícola para o segmento da agricultura familiar. Conforme Bianchini (2011), os PSAFs nasceram e foram se consolidando com uma lógica bastante similar ao “Plano para a Agricultura

Empresarial” (PAP), sendo bastante focado na política de crédito rural, nomeadamente no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Os PSAFs são construídos pelo MDA em diálogo com as principais organizações sindicais dos trabalhadores rurais e movimentos sociais rurais, considerando as suas pautas de reivindicações. Neste processo destacam-se as reivindicações da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – estes dois últimos articulados em torno da Via Campesina-Brasil – e as discussões realizadas no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

⁵ Cabe salientar que o conjunto dessas reflexões foi construído a partir de pesquisa documental, abarcando notadamente consulta aos PAP, PSAF, documentos governamentais relativos aos planos selecionados, legislações, e notícias e materiais de publicidade governamentais.

2010; Radaelli, 2006; 2000; 1998). Como salientam Heikkila, Weible e Pierce (2014), narrativas de políticas públicas são instrumentos pelos quais os atores procuram influenciar estrategicamente os debates políticos e transmitir suas posições e mensagens.

As narrativas podem ser compreendidas como argumentações, consideradas “verdades”, que tentam influenciar o decurso de uma política pública. Segundo Radaelli (2000), as narrativas se expressam amiúde como histórias causais (Stone, 1989), contendo um início, meio e fim. O poder destas narrativas está justamente em construir uma ordem temporal (ou sequencialidade) para os dramas, muito mais do que a exatidão ou falsidade dos fatos e relações. Por exemplo, parte-se da evidência de um problema, cria-se uma argumentação sobre suas causas, propõe-se uma solução (dentre um conjunto possível) e apresentam-se as consequências ou um “cenário apocalíptico” se esta solução não for implementada (Jones e MacBeth, 2010; Radaelli, 2000). Jones e MacBeth (2010) afirmam que uma narrativa deve ter um cenário ou um contexto; um enredo que introduz elementos temporais (início, meio e fim), articulando contexto e elementos, e estruturando mecanismos causais; elementos que estabelecem as causas do problema (vilões) e as vítimas; e a moral da história, onde a política pública enquanto solução é oferecida⁶.

Mesmo quando sua veracidade está em questão, as narrativas visam que os receptores a interiorizem e tomem uma atitude em relação ao problema. Tem, portanto, o objetivo de “certificar” e “estabilizar” as hipóteses necessárias à tomada de decisão em relação ao que é, na realidade, incerto e complexo (Radaelli, 2000). As narrativas tornam os problemas sociais inteligíveis e acessíveis à ação humana, sugerindo um conjunto de ações ao invés de outras e estabelecendo uma ligação entre passado e futuro. Se o cenário apocalíptico for convincente e ações são executadas, então a incerteza científica converte-se em certeza política.

A narrativa também é compreendida como um recurso construído e utilizado pelos atores e que, ao mesmo tempo, fornece a estrutura onde a ação

é circunscrita. Uma vez aceita como um conjunto de concepções partilhadas referentes a uma política pública, uma narrativa dominante constrange as escolhas e reorienta as preferências. Como afirma Radaelli (2000, p. 256), “A relação entre o agente e a estrutura é dialética. A um instante preciso, os atores estão imergidos em uma estrutura cognitiva (um paradigma, uma narrativa dominante, um referencial), mas as matrizes cognitivas somente operam através do comportamento dos atores.” A estrutura cognitiva de uma política pública não é “metafísica” ou uma “entidade flutuando livremente”, ela é resultado de um processo político no qual os atores ou coalizões (no sentido de Sabatier e Jenkins-Smith (1999)) fornecem e difundem interpretações, narrativas e paradigmas (Radaelli, 2000).

A noção de narrativa também faz menção às relações de poder. Quando uma narrativa torna-se hegemônica e institucionaliza suas ideias, ela altera as relações de força concedendo mais poder ao grupo de atores portador da nova narrativa, enquanto a influência dos antecessores está em declínio. Análogo à Muller (2008), Radaelli (2000) alude que a construção de uma narrativa envolve um processo de tomada de palavra e tomada de poder. Por outro lado, também é importante considerar a narrativa pelo que ela não diz, ou seja, o poder que tem de reduzir ao silêncio as narrativas concorrentes. Uma narrativa dominante age como um prisma conceitual que obscurece as possibilidades de ações alternativas.

Para chegar a esse nível, a narrativa é construída através de vários elementos, com intuito de que somente alguns possam ser questionados. Esse fato, além de buscar tornar a narrativa mais convincente, objetiva trazer muitas informações e também reinterpretar, sobre o que deve e o que não deve ser observado. A lógica apresentada nessa construção é de um contexto favorável às mudanças políticas, pois altera a percepção dos atores em relação aos problemas públicos e as possíveis soluções de uma narrativa dominante (RADAELLI, 2000; RADAELLI, SCHIMIDT, 2004).

Mesmo sendo apenas um dos elementos no estudo das mudanças políticas, as narrativas de políticas públicas dialogam com outras perspectivas, possibilitando a realização de amplos estudos. De acordo com Pierce, Smith-Wlater e Peterson (2014), as narrativas de políticas públicas contemplam desde os atores individuais aos coletivos, e fornecem um importante componente, empiricamente consistente, na análise dos processos políticos. Conforme Weible e Schlager (2014), o programa de pesquisa “Narrative Policy Framework” procura desenvolver e ampliar as análises sistêmicas através de narrativas nos estudos de políticas públicas.

⁶Radaelli (2000) traz dois exemplos do uso das narrativas nas políticas públicas. Um destes concerne à narrativa utilizada visando à coordenação fiscal entre os países da União Européia em meados dos anos 1990, sendo a competição fiscal concebida como um perigo. O outro exemplo refere-se à narrativa que conduziu a Itália a se adequar às “normas” da União Econômica e Monetária (UEM), narrativa esta assentada mormente na necessidade de integração à Europa dado o receio de ser marginalizada. Para outros exemplos, ver Maroy et al. (2015), Faure e Griffiths (2013), Bhatia e Orsini (2013) e Bittencourt e Fontanelle (2013).

Sustentabilidade, produção orgânica e agroecologia nos PAP e no PSAF: temas, questões e prioridades na agenda pública

Como salientado, esta seção procurar analisar a temporalidade com que a temática ambiental foi sendo incorporada no planejamento setorial, e as diferentes narrativas, noções e interpretações que foram sendo manifestas. Para tanto, iniciamos apresentando os conteúdos do Plano Agrícola e Pecuário (PAP) do MAPA e, em seguida, avançamos para os Planos Safra da Agricultura Familiar (PSAF) do MDA⁷. Como também já manifesto, analisamos estes documentos entre os anos 2003 e 2016. O ano de 2003 é emblemático pois marca o início da publicação dos PSAF. A partir de então, todos os anos contamos com o lançamento quase concomitante de dois documentos que sinalizam o planejamento governamental para a agricultura e o meio rural.

Sustentabilidade, produção orgânica e agroecologia nos Planos Agrícola e Pecuário do MAPA

A menção à sustentabilidade é recorrente nos PAP do MAPA e foi se intensificando ao longo da primeira década do século XXI, ganhando novas noções, elementos e contornos. Nessa trajetória, dentre os “novos” elementos, a produção orgânica passou a ganhar maior espaço e a agroecologia passou a ser mencionada, como será apresentado a seguir. Neste período, diversos Planos Agrícolas e Pecuários trazem como um de seus objetivos a questão da sustentabilidade: “Permitir novos aumentos da produção, por meio de ganhos de produtividade e de incorporação de áreas de modo ambientalmente sustentável, possibilitando mais e melhores alimentos aos brasileiros e crescimento na exportação e no saldo comercial do agronegócio” (Brasil, MAPA, PAP 2004/2005); “estimular o desenvolvimento sustentável da agropecuária, em consonância com os objetivos de preservação ambiental; recuperar áreas degradadas para reduzir a pressão pelo desmatamento; e incentivar sistemas de produção de culturas orgânicas”. (Brasil, MAPA,

⁷ É importante ressaltar que algumas das ações anunciadas pelos instrumentos de planejamento setorial nunca foram institucionalizadas. Ao mesmo tempo, diversas ações e políticas públicas que dialogam com a questão ambiental nunca foram mencionadas nos PSAF e PAP. Essas ausências podem ser sintomáticas sobre a importância (ou não) conferidas aquelas ações.

PAP 2009/2010); “estimular o desenvolvimento sustentável da agropecuária, incentivando especialmente a agricultura de baixo carbono” (Brasil, MAPA, PAP 2010/2011).

Nesta perspectiva, desde 2003, diversos programas, ações e instrumentos foram criados para promover a sustentabilidade na produção agropecuária, dentre as quais destacamos:

a) No PAP 2003/2004 foi anunciado o Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais (Moderagro), que, dentre outras medidas, “apoia as práticas para a conservação e recuperação do solo”, por meio do financiamento de adubação verde e implantação de práticas de conservação do solo. No PAP 2003/2004 a produção orgânica foi mencionada rapidamente no âmbito da defesa agropecuária, sendo a “certificação da produção orgânica de alimentos” como uma das estratégias para “minimizar os riscos de introdução de novas pragas e doenças, e para garantir a qualidade dos produtos agropecuários” (Brasil, MAPA, PAP 2003/2004, p. 72)⁸.

b) No PAP 2005/2006 o tema da integração lavoura-pecuária entrou no planejamento setorial como uma estratégia importante para a promoção da “sustentabilidade econômica e ambiental da produção”, sendo que as atividades relacionadas ao tema (e ao plantio direto) passaram a contar com tratamentos diferenciados em linhas de crédito rural (limites e taxas de juros). O documento salienta que “Diante das vantagens representadas pela integração – para os produtores, meio ambiente e sociedade em geral – do potencial do país como exportador de produtos agropecuários e da necessidade de se criar meios para evitar a expansão do desmatamento na região amazônica, o MAPA está trabalhando para aprovar linhas de crédito específicas para estimular ainda mais a utilização deste sistema de produção.” (Brasil, MAPA, PAP 2005/2006, p. 26). Neste mesmo Plano, o tema da agroenergia também começou a ser discutido e a ganhar espaço na institucionalidade do Ministério. No Governo Dilma, novas medidas foram anunciadas para o segmento da agroenergia (etanol, biodiesel, biogás, florestas energéticas), dando sequência à trajetória de caminho iniciada nos Governos Lula. O PAP 2013/2014 destacou que “a agroenergia é

⁸ Cabe salientar que em 2003 foi publicada a Lei nº. 10.831, que dispõe sobre a produção orgânica no Brasil. Esta Lei e o Decreto nº 6.323/2007 que regulamenta seus dispositivos deram início a regulamentação da produção orgânica no país.

responsável por 30% da oferta interna de energia no Brasil, sendo o grande fator de sustentabilidade da matriz energética nacional” (Brasil, MAPA, PAP 2013/2014, p. 107). Outro tema que começou a ganhar maior ênfase no PAP 2005/2006 foi o “incentivo à produção orgânica”, que contou com uma seção específica. No documento, afirmou-se que “A produção orgânica apresenta um grande potencial de resposta ao esforço do Governo para a geração de emprego e renda e aumento das exportações. Trata-se de um sistema que emprega muita mão de obra e cujo mercado é caracterizado por forte processo de expansão da demanda, tanto no Brasil quanto nos países desenvolvidos.” (Brasil, MAPA, PAP 2005/2006, p. 29). Para estimular este “segmento do agronegócio brasileiro”, o Plano trazia a criação do Programa de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica – Pró-Orgânico (ocorrida em 2004) “para apoiar e fortalecer os setores da produção, processamento e comercialização e assegurar o crescimento” do setor. (Brasil, MAPA, PAP 2005/2006, p. 29).

c) No PAP 2006/2007 as atividades de integração lavoura-pecuária ganharam uma linha de crédito específica (Prolapec); foram mantidos os adicionais de limite de financiamento (15%) para os tomadores que praticarem ou apresentarem plano de recuperação de matas ciliares e reserva legal; e foi anunciado o lançamento do “Plano Executivo para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal”, que “visa a capacitação dos agentes do agronegócio, a promoção sustentável das atividades e a articulação operacional para o desenvolvimento do segmento” (Brasil, MAPA, PAP 2006/2007).

d) No PAP 2008/2009 foi criado o Programa Produção Sustentável do Agronegócio (Produsa), que incorpora o Prolapec e parte do Moderagro (conservação e recuperação dos solos). O Produsa se organiza a partir de três eixos que buscam: “estímulo à implantação de sistemas produtivos sustentáveis, priorizando a recuperação de áreas e pastagens degradadas; implementação de medidas que visam ao melhor uso do solo, à geração de energia limpa e renovável e ao aproveitamento de resíduos vegetais; e, incentivo ao produtor rural para ajustar-se à legislação ambiental vigente” (Brasil, MAPA, PAP 2008/2009, p. 13). Dentre as possíveis ações a serem financiadas destacava-se a implantação de sistemas orgânicos de produção agropecuária.

e) O PAP 2009/2010 fortaleceu o Produsa, que incorporou mais um eixo em suas ações: “apoio à implementação de sistemas orgânicos de produção agropecuária e de Integração Lavoura Pecuária Silvicultura (ILPS)”. Em termos de crédito de custeio, os produtores que tivessem em suas propriedades reservas legais e áreas de preservação permanente ou apresentassem plano de recuperação, ou ainda desenvolvessem atividades orgânicas, contariam com um aumento de até 15% no limite de financiamento. Ademais, neste plano “foi reforçada a proposta de garantia de preços para os produtos extrativos, açaí, babaçu, borracha natural, castanha-do-brasil, pequi, piaçava e pocerífero de carnaúba, como forma de garantir o desenvolvimento sustentável e de manter o apoio do governo para os produtores envolvidos nessas atividades. É grande a importância para o meio ambiente destas culturas obtidas mediante a conservação e uso sustentável dos recursos naturais por povos e comunidades tradicionais, assim como pelos agricultores familiares” (Brasil, MAPA, PAP 2009/2010, p. 23). O Plano também dispôs de uma seção específica para o tratamento dos orgânicos, e anunciou a primeira fase da regulamentação da Lei 10.831/2003, conhecida como Lei da Agricultura Orgânica, que previa a criação do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica (SISOrg). O documento destacou que “As políticas recentes, vinculadas ao crédito rural, foram geradas com o intuito de incentivar a produção orgânica, por meio do Produsa” (Brasil, MAPA, PAP 2009/2010, p. 52).

f) No PAP 2010/2011 foi criado o Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC) para “financiar práticas adequadas, tecnologias adaptadas e sistemas produtivos eficientes que contribuam para a mitigação da emissão dos gases de efeito estufa”. Dando sequência às medidas anunciadas no ano anterior, o PAP 2011/2012 incorporou o Produsa e o Propflora ao Programa ABC, potencializando-o. Como manifesto no documento governamental, “Isso mostra a disposição do Governo Federal de colocar a sustentabilidade no centro estratégico da produção nacional. A ideia é ampliar a competitividade do setor, aprofundando os avanços tecnológicos nas áreas de sistemas produtivos sustentáveis, microbiologia do sistema solo-planta e recuperação de áreas degradadas. A agricultura pode e vai contribuir para a preservação do meio ambiente, seja por meio do sequestro de carbono, pelo desenvolvimento vegetal ou pela redução do desmatamento. Isso se dará mediante a ampliação das atividades agropecuária e florestal em áreas degradadas ou em recuperação.” (Brasil, MAPA, PAP 2011/2012, p. 09);

g) O PAP 2012/2013 iniciou fazendo um diagnóstico de que “No que se refere ao meio ambiente, a política agrícola tem atribuído crescente ênfase aos critérios ambientais de sustentabilidade da produção, incluindo adaptação e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, com destaque para o Programa de Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura (ABC). Esse Programa reafirma a convicção de que o setor agropecuário pode contribuir, relevantemente, para reduzir as emissões de gases poluentes, principalmente por meio da expansão das atividades agropecuárias e florestais em áreas degradadas ou em recuperação.” (Brasil, MAPA, PAP 2012/2013). A partir deste Plano, o ABC passou a ser organizado em diversas linhas: ABC recuperação, Orgânico, Plantio Direto, Ambiental, Florestas, Integração etc. O PRONAMP também passou a estimular a produção orgânica, com acréscimo (15 ou 30%) no limite de custeio para os agricultores dedicados a esta forma de manejo. O Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural também passou a conferir um tratamento diferenciado aos produtores orgânicos: “no caso dos produtos orgânicos devidamente certificados por empresas credenciadas no MAPA, o Governo Federal irá conceder um auxílio de até 20% a mais no percentual de subvenção já autorizado da cultura orgânica” (Brasil, MAPA, PAP 2012/2013). Com efeito, no bojo da aprovação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), o Plano deu maior ênfase à produção orgânica e, pela primeira vez, a agroecologia foi manifesta neste instrumento de planejamento setorial. O Plano afirmou que “Entre os principais desafios para a expansão da produção orgânica estão o conhecimento e o acesso a tecnologias e insumos apropriados à transição agroecológica e à produção orgânica”, sendo que, para tanto, foram criados os Núcleos de Estudo em Agroecologia e Sistemas Orgânicos de Produção, que “vão contribuir na formação com base agroecológica dos profissionais de Ciências Agrárias e, também, na produção científica de pesquisas e no trabalho de assistência técnica e extensão rural junto às comunidades de agricultores onde as escolas estão inseridas” (Brasil, MAPA, PAP 2012/2013). Estas e outras iniciativas, como pesquisas desenvolvidas pela Embrapa, cursos profissionalizantes e de pós-graduação em Agroecologia e Produção Orgânica, e ampliação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) focados na transição agroecológica e nos sistemas de orgânicos de produção, contribuiriam para geração de conhecimentos, tecnologias e insumos apropriados à transição agroecológica e à produção orgânica. O Plano também apontou um conjunto de estratégias para assegurar

a qualidade dos alimentos orgânicos, como, “consolidar e fortalecer os mecanismos de controle para a garantia da qualidade orgânica; estruturar e fortalecer os fóruns que garantem a participação social na elaboração e no controle de regulamentos e políticas públicas voltadas para o setor orgânico; ampliar e fortalecer o controle social na garantia da qualidade orgânica; ampliar as compras governamentais que privilegiam os produtos orgânicos; divulgar os princípios agroecológicos que norteiam a produção orgânica e promover o produto orgânico e consumo responsável” (Brasil, MAPA, PAP 2012/2013, p. 99). Também destacavam-se o financiamento da agricultura orgânica, por meio do Programa ABC, e o Programa de Subvenção ao prêmio do seguro rural. “As iniciativas de apoio à produção orgânica, consubstanciadas na política agrícola para esse segmento, são uma importante contribuição para a ampliação das oportunidades de investimento agrícola, o aumento da renda do produtor rural, a disseminação de boas práticas produtivas e a melhoria do padrão nutricional dos brasileiros.” (Brasil, MAPA, PAP 2012/2013, p. 100).

h) O PAP 2013/2014 também dedicou uma importante seção à produção orgânica e afirmou que o “O Mapa participa ativamente da construção e execução do Plano vinculado a esta política [PNAPO], que tem como eixos centrais o fomento à produção, a conservação e usados recursos naturais, a comercialização e consumo dos produtos orgânicos.” (Brasil, MAPA, PAP 2013/2014). Ressaltou o conjunto de medidas já anunciadas no plano anterior e, por sua vez, o PAP 2014/2015 apresentou o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo 2013/2015);

i) Já em contexto de crise econômica e política (primeiro ano do segundo mandato da Presidenta Dilma), o PAP 2015/2016 retirou o custeio extra teto para a produção orgânica e outras atividades relacionadas com a sustentabilidade produtiva (Brasil, MAPA, PAP 2015/2016).

Ao retomar os PAP, nota-se que a busca pela sustentabilidade é recorrente nos documentos setoriais do Ministério, manifesta em um conjunto de ações (predominantemente crédito) que respondem a práticas que buscam a redução dos danos ambientais e da emissão de gases de efeito estufa, a preservação dos recursos naturais, e estão atreladas às demandas de mercado. Integração lavoura-pecuária-floresta, recuperação de pastagens degradadas, produção de biocombustíveis, e redução do desmatamento são exemplos

de ações estimuladas. Da mesma forma, a agricultura orgânica é tratada como uma forma de manejo diferenciada, que responde às demandas de consumo nacional e internacional, e desponta como mais um “segmento do agronegócio brasileiro”.

Agroecologia nos Planos Safra da Agricultura Familiar do MDA

Em 2003 teve início a elaboração dos planos safra da agricultura familiar, influenciado pelo documento “Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário para o Plano Safra – 2003/2004” (Subsídios Técnicos do CONSEA), que procurou discutir diretrizes ao Plano Safra Agrícola e Pecuário 2003/2004 e o papel e o lugar da agricultura familiar neste, considerando as proposições do Programa Fome Zero (Brasil, CONSEA, 2003). Organizado por um grupo interministerial formado pelo IPEA, CONAB, MDA, e MESA, o documento reivindicava a criação de um plano específico para a agricultura familiar, justificada pela “importância social e econômica, pelo componente ambiental. O sistema de economia familiar se apresenta de forma bastante diversificada, com predominância do policultivo, possibilitando o uso e ocupação dos recursos naturais de forma sustentável, desde que garantindo o módulo mínimo por família para a exploração agrícola compatível a cada ecossistema. Essa diversidade está ligada não só aos aspectos ambientais de cada região, mas também ao resgate e fortalecimento das culturas regionais” (Brasil, Consea, 2003, p. 05).

Ampliação e aperfeiçoamentos do Pronaf, políticas de preço mínimo e de abastecimento, seguro agrícola diferenciado para a categoria social, assistência técnica e extensão rural, e pesquisa adequada faziam parte das reivindicações deste documento, procurando a manutenção desses grupos sociais, e a “transição do sistema convencional para um modelo assentado em bases agroecológicas” (Brasil, Consea, 2003, p. 06). Deste modo, é importante sublinhar que, desde o documento basilar, a agroecologia e a promoção de práticas agroecológicas são elementos presente (em diferentes graus e com distintas repercussões) nos planos safra da agricultura familiar. Em relação aos PAP, chama a atenção a preferência pelo uso da noção de agroecologia nas narrativas em detrimento de sustentabilidade ou produção orgânica.

Se a agroecologia já estava presente neste documento basilar, também é

notável que a defesa e o fortalecimento da agricultura familiar (notadamente aquela agroecológica) são reivindicações presentes nas organizações do campo agroecológico. O fortalecimento da agricultura familiar em detrimento do agronegócio é uma das estratégias defendidas pelas organizações do campo agroecológico na construção da agroecologia no país. Por exemplo, na Carta Política do I Encontro Nacional de Agroecologia, em 2002, foi afirmado e reivindicado que

“o desenvolvimento rural sustentável só será possível se baseado na justiça social, na distribuição dos recursos produtivos e no uso de tecnologias que, ao mesmo tempo, conservem o meio ambiente e garantam níveis de produção adequados; que somente uma numerosa e dinâmica produção familiar pode garantir o desenvolvimento rural sustentável que gere novos empregos e fontes de renda para homens e mulheres do campo; que a agroecologia é a abordagem de gestão produtiva dos recursos naturais mais apropriada para o alcance da sustentabilidade da produção familiar; que a produção agroecológica familiar é economicamente viável, ambientalmente saudável, culturalmente apropriada e socialmente justa; (...) que o padrão vigente de apropriação da terra baseado no latifúndio e na grande empresa rural deve desaparecer. Ele provoca a exclusão social e a degradação do meio ambiente, por meio da motomecanização intensiva e do uso de produtos tóxicos, substituindo a diversidade da natureza e da produção familiar por imensas áreas de monocultura; que o Estado em todos os níveis deve reverter as políticas que privilegiam esse modelo dominante e a elite rural em favor de políticas que garantam a transição para um modelo de desenvolvimento rural sustentável baseado na produção familiar agroecológica. O papel do Estado deve ser o de favorecer a participação dos produtores e produtoras familiares, por intermédio de suas organizações, na formulação e execução de políticas de desenvolvimento rural agroecológico, e não o de executá-las de cima para baixo.” (ENA, 2002, p. 6).

No III ENA, realizado em 2014, tal perspectiva em relação à agricultura familiar é reforçada. Conforme expresso na Carta Política do evento,

“Ao realizar com êxito o III ENA no Ano Internacional da Agricultura Familiar Camponesa e Indígena, reafirmamos nosso compromisso e nossa disposição de luta pela transformação da ordem dominante nos sistemas agroalimentares, apontando a agroecologia como o caminho que desde já se coloca como a única alternativa na disputa contra a violência imposta pelo agronegócio e outras expressões do grande capital sobre os territórios nos quais a agricultura familiar camponesa e povos e comunidades tradicionais vivem e produzem historicamente para alimentar o nosso povo numa

sociedade organizada sobre bases democráticas e de respeito aos direitos da cidadania.” (ANA, 2014, 17).

Apresentada esta confluência entre agricultura familiar e agroecologia no plano político, passamos a análise da expressão da agroecologia nos Planos Safra da Agricultura Familiar.

a) O primeiro PSAF (2003/2004) anunciou medidas relacionadas ao desenvolvimento da agricultura familiar e do meio ambiente, sendo elas a criação do Pronaf Biodiversidade (“as populações de reservas extrativistas passarão a acessar a linha crédito do Grupo A do Pronaf, estimulando o manejo sustentável dos recursos naturais”); do Pronaf Agroecologia (linha do Pronaf com sobre-teto de 50% para projetos de conversão à produção agroecológica”; do Pronaf Semiárido (“crédito especial para a construção de pequenas obras hídricas, como cisternas, barragens para irrigação e dessalinização da água”); e ampliação do Pronaf Florestal para “todo o País visando estimular o plantio de espécies florestais e a implantação de projetos de manejo sustentável de uso múltiplo e sistemas agroflorestais, com prazo de pagamento de 12 anos e carência de até 8 anos.” (Brasil, MDA, PSAF, 2003/2004);

b) O PSAF 2004/2005 continuou com as medidas do plano anterior, destacando o sobre-teto para a “produção agroecológica certificada sob norma do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento”, e também foram incluídas as reservas extrativistas (RESEX) como beneficiárias do Pronaf A (Brasil, MDA, PSAF, 2004/2005);

c) O PSAF 2005/2006 apresentou como um de seus objetivos “Apoiar o processo de transição agroecológica com base nos princípios da Agroecologia” e destacou que “a agroecologia já é praticada por mais de 50.000 agricultores familiares brasileiros”. Em termos de instrumentos, destacavam-se mudanças no Pronaf agroecologia, Pronaf Floresta e Semiárido; ações de estímulo à diversificação da produção para produtores de fumo; e ações de promoção do biodiesel (Brasil, MDA, PSAF, 2005/2006);

d) O PSAF 2007/2008 apresentou a criação do Pronaf Eco, “para investimentos destinados à implantação ou recuperação de tecnologias de energia renovável (como o uso da energia solar, eólica, biomassa, miniusinas

para biocombustíveis) e à substituição da tecnologia de combustível fóssil para renovável nos equipamentos e máquinas agrícolas, além de outras tecnologias ambientais.” (Brasil, MDA, PSAF, 2007/2008, p. 01). Também foi salientada a ampliação de recursos para a assistência técnica e extensão rural, sendo que “Esse incremento de recursos permite ao agricultor e à agricultora familiar qualificarem a produção e adotarem tecnologias ambientalmente sustentáveis. É mais dinheiro para o produtor e mais respeito ao meio ambiente.” (Brasil, MDA, PSAF, 2007/2008, p.01);

e) O PSAF 2008/2009 anunciou o incremento de produtos na PGPM, com destaque para produtos da sociobiodiversidade, por meio do Programa de Apoio à Comercialização de Produtos Extrativistas do Ministério do Meio Ambiente, que contava com a parceria do MDA e MDS (Brasil, MDA, PSAF, 2008/2009);

f) o PSAF 2009/2010 apontou mudanças no Pronaf Floresta (Brasil, MDA, PSAF, 2009/2010);

g) O PSAF 2011/2012 divulgou um conjunto de medidas com o prognóstico de “aumentar a produção sustentável de alimentos de qualidade e contribuir para a estabilidade de preços para todos os brasileiros.” Em termos de instrumentos, o PSAF anunciou a extensão das condições de financiamento do Mais Alimentos (2%) para o Pronaf Agroecologia (e expansão do limite de financiamento para R\$ 130 mil), e destacou que “o Plano Safra 2011/2012 reforça a diversidade e a sustentabilidade que caracterizam a agricultura familiar brasileira. Essas condições estão presentes nas linhas verdes do Pronaf (Eco, Agroecologia, Floresta e Semiárido). Com isso, o novo Plano Safra estimula os agricultores familiares a promover a transição da agricultura convencional para a agroecológica e a investir em atividades que proporcionam a expansão da oferta de alimentos mais saudáveis a todos os brasileiros.” Ademais, a sustentabilidade ganhou destaque maior na assistência técnica e extensão rural. Afirmou-se que a “assistência técnica assegura a apropriação do conhecimento e de tecnologia para o desenvolvimento rural sustentável e o aperfeiçoamento dos sistemas de produção e gestão das unidades familiares. Esse processo, aliado ao conhecimento tradicional dos milhares de agricultores e agricultoras familiares brasileiros, foi aprimorado com a aprovação da Lei de ATER. (...) Isso resulta na produção sustentável de alimentos de qualidade para os

brasileiros.” (Brasil, MDA, PSAF, 2011/2012);
h) o PSAF 2012-2013 chamava-se “+alimentos, + renda, + sustentabilidade” e continha seis depoimentos de agricultores familiares, sendo cinco deles relacionados com produção agroecológica ou extrativa⁹. Este plano iniciou destacando a importância da agricultura familiar na produção de alimentos, na geração de renda e emprego de mão de obra, e construiu uma narrativa que afirmava que “para que a agricultura familiar avance na produção de alimentos, de forma sustentável, é preciso enfrentar alguns desafios. Entre eles, ampliar a oferta de alimentos em quantidade e qualidade, estimular o uso sustentável dos recursos naturais e a convivência com as mudanças climáticas, promover alternativas para a redução da pobreza, gerar e qualificar as ocupações produtivas no campo e interiorizar o desenvolvimento” (Brasil, MDA, PSAF, 2012/2013). Dentre os objetivos do Plano Safra estava claramente citado “aperfeiçoar as políticas para melhor convivência com as mudanças climáticas; promover a transição dos sistemas de produção, ao introduzir boas práticas ambientais e valorizar os sistemas de produção sustentáveis; estimular novas cadeias produtivas com base em produtos sustentáveis e saudáveis, buscando capturar as oportunidades que os mercados interno e externo estão propiciando” (Brasil, MDA, PSAF, 2012/2013). Neste novo planejamento setorial, a sustentabilidade na assistência técnica e extensão rural ganhou maior destaque e foi anunciada a Estratégia ATER – Rota da Sustentabilidade, na qual 120 mil famílias seriam beneficiadas. Ademais seria destinada ATER para 50 mil famílias em sistemas agroecológicos/orgânicos/agroflorestais, bem como “todas as novas chamadas de Ater passarão a exigir orientação específica visando à melhoria da gestão ambiental da propriedade e à redução do uso de agrotóxicos” (Brasil, MDA, PSAF, 2012/2013). Também foi anunciada ampliação dos limites de financiamento para o Pronaf Floresta e Semiárido.

i) O PSAF 2013-2014 anunciou valor diferenciado de comercialização por DAP no PAA para os produtos exclusivamente agroecológicos, orgânicos

⁹ Para ilustrar, cita-se o depoimento de um agricultor familiar do Rio Grande do Sul, que produz frutas cítricas orgânicas e agroecológicas, em associação com outras espécies florestais, nativas da Mata Atlântica. O agricultor foi o primeiro a acessar o Pronaf Agroecologia no estado “Produzir com qualidade, de forma sustentável e ecológica, significa produzir saúde, não só para tua família, mas para os consumidores. Mas é preciso levar em consideração que produzir de forma sustentável envolve desde a atividade da família, até a planta, a água, o ar. Tudo faz parte de uma única cadeia e precisa ser respeitada. Nós, agricultores familiares, precisamos do apoio de políticas públicas que nos ajudem a estruturar a produção de forma sustentável e a vivermos no campo com qualidade de vida.” (Brasil, MDA, PSAF, 2012/2013, p.26).

ou da sociobiodiversidade. Também destacou a redução da taxa de juro do Pronaf Agroecologia para 1% (Brasil, MDA, PSAF, 2013/2014);
j) na apresentação do PSAF 2014/2015 reconheceu-se as conquistas da agricultura familiar na última década e foi anunciado um conjunto de ações para “avançar” no processo. Afirmou-se “O Plano Safra 2014/2015 estimula ainda mais a produção de alimentos, busca a garantia de renda ao produtor e a estabilidade de preços ao consumidor. Insere milhares de assentados e assentadas da reforma agrária em novas rotas produtivas, cria medidas de crédito que consideram as diversidades regionais e garante apoio a sistemas agroecológicos. A assistência técnica será ampliada ainda mais como instrumento para alavancar a produção de alimentos saudáveis. Hoje, a agricultura familiar é reconhecida por alimentar o país e o rural é visto como lugar de vida e produção, estratégico para a estabilidade econômica e para o desenvolvimento social e sustentável do Brasil” (Brasil, MDA, PSAF, 2014/2015). Como medidas, destacavam-se: a) a criação da linha Pronaf Produção Orientada “voltada para produção sustentável de alimentos, com foco nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e direcionada para projetos de sistemas agroflorestais, convivência com o Semiárido, agroecologia e produção de alimentos para abastecimento de centros urbanos”; b) criação do PGPAF agroecologia, que garantiria um adicional de 30% sobre o percentual de desconto aplicado para o mesmo produto, quando a produção fosse agroecológica (Brasil, MDA, PSAF, 2014/2015);

l) O PSAF 2015/2016 intitulava-se “agricultura familiar: alimentos saudáveis para o Brasil”, reconhecia as conquistas da agricultura familiar (“20 anos de Pronaf, 10 anos de Seguro da Agricultura Familiar”) e reafirmava “o compromisso com a produção de alimentos mais saudáveis para população brasileira e [reconheceu] seu papel na promoção de um modelo de produção cada vez mais sustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental. Essa é a proposta do Governo Federal para a agricultura familiar” (Brasil, MDA, PSAF, 2015/2016). Afirmava também que o “crescimento da agricultura familiar segue o caminho da promoção de uma agricultura mais sustentável, mais segura e mais saudável e isso se dá com a oferta de serviços de assistência técnica e extensão rural, que apoiam a regulação ambiental e promovem a produção agroecológica” (Brasil, MDA, PSAF, 2015/2016). Dentre as medidas, o PSAF destacava que o foco da ATER deveria ser a produção de base agroecológica; medidas de apoio ao fortalecimento da agricultura familiar no resgate, armazenamento e multiplicação de sementes

e mudas, e ampliação da capacidade de multiplicação de semestre orgânicas e agroecológicas adaptadas aos territórios pela agricultura familiar; compra de café orgânico da agricultura familiar pelo MDA por meio das Compras Públicas; recursos para a PGPMBio; e, R\$ 2 milhões do Programa Ecoforte Extrativismo para empreendimentos econômicos coletivos sustentáveis na Amazônia em parceria com o BNDES e Fundação Banco do Brasil (Brasil, MDA, PSAF, 2015/2016);

m) o PSAF 2016/2017 “Alimentos saudáveis para o campo e a cidade” trouxe como um de seus objetivos “Ampliar a produção de alimentos saudáveis em sistemas de produção de base agroecológica” (Brasil, MDA, PSAF, 2016/2017). Ademais, reafirmou o “compromisso do nosso governo em ampliar a produção de alimentos saudáveis. Assim, estamos garantindo crédito mais barato para aqueles que produzem a comida que chega às mesas das famílias e para a produção orgânica e de base agroecológica. Dentro dessa mesma linha, estamos estimulando, por meio de um conjunto de instrumentos, a ampliação das práticas sustentáveis no meio rural que levem ao manejo adequado do solo e dos recursos hídricos, bem como a produção de energia a partir de fontes renováveis.” (Brasil, MDA, PSAF, 2016/2017). As principais medidas anunciadas foram: juros mais baixos para a produção de base orgânica e agroecológica (2,5%) e para investimentos em práticas sustentáveis de manejo do solo e da água, produção de energia renovável e armazenagem; ATER com foco na produção agroecológica; ater para mulheres focada na agroecologia; capacitação 1,5 mil mulheres e agente de ATER em agroecologia e gênero; 2º Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (R\$ 20 milhões para apoiar redes de agroecologia na agricultura familiar, em parceria com o BNDES e a Fundação Banco do Brasil; formação de sete mil agentes de ATER em sistemas de produção agroecológica e orgânica), reafirmando “a promoção da agroecologia e da produção orgânica como estratégia para produção sustentável de alimentos e objetiva alcançar um milhão de famílias produzindo em base agroecológica e em todo o país até 2019” (Brasil, MDA, PSAF, 2016/2017).

Ao sistematizar estes documentos notou-se que, desde o início dos PSAF em 2003, a preocupação com a agroecologia esteve presente e foi se intensificando ao longo dos anos, notadamente depois da PNAPO. Com efeito, a noção de agroecologia é predominante nas narrativas em detrimento das noções de sustentabilidade ou produção orgânica. As ações e políticas públicas relacionadas à agroecologia expressam-se fundamentalmente em ações de crédito rural, mas também na assistência técnica e extensão

rural e em políticas de apoio à comercialização. Nota-se nas narrativas utilizadas uma vinculação muito forte entre sustentabilidade (agroecologia), fortalecimento da agricultura familiar e produção de alimentos saudáveis (dimensão acentuada nos dois últimos PSAF).

As narrativas sobre sustentabilidade, produção orgânica e agroecologia em políticas específicas

Nesta seção são apresentadas as narrativas construídas em torno da sustentabilidade, produção orgânica e agroecologia para dar sustentação a duas políticas específicas: o Plano ABC e o Planapo.

A Narrativa do Programa e do Plano ABC: os riscos alimentares e econômicos das mudanças climáticas

O Programa ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono) faz parte de um plano mais amplo, chamado Plano ABC, onde o Brasil desenvolve metas e ações para redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE). O programa tem origem nas decisões tomadas na 15ª Conferência das Partes (COOP-15), em Copenhague, no ano de 2009, quando o Brasil assumiu o compromisso voluntário de redução entre 36,1% e 38,9% das emissões de GEE projetadas para 2020, por meio de diferentes ações.

Esses compromissos foram firmados no artigo nº 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC). Essa política prevê o estabelecimento de Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas visando à Consolidação de uma Economia de Baixo Consumo de Carbono (Plano ABC) em vários setores da economia, sendo um deles a agricultura (Brasil, Presidência da República, 2009). Já o Decreto nº 7.390, publicado em 2010, regulamenta os artigos 6º, 11º e 12º da PNMC, onde ficou estabelecido o Plano para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Brasil, Presidência da República, 2010)¹⁰.

A construção do Plano foi sustentada em um enredo com início, meio e

¹⁰A construção do Plano Setorial da Agricultura iniciam com a formação de um Grupo de Trabalho (GT), composto inicialmente por representantes do governo federal: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Assessoria de Gestão Estratégica (AGE), Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (SDC), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério do Meio Ambiente MMA

fim. Tal narrativa parte da constatação de que as “Atividades econômicas humanas, como as que constituíram os processos produtivos intensificados a partir da Revolução Industrial na Europa (final do século XVIII e início do século XIX) e que se prolongam até a atualidade, resultam em inúmeras fontes de emissão de GEE, como a queima de combustíveis fósseis, o desmatamento, a drenagem de pântanos, as fertilizações nitrogenadas ineficientes, as queimadas, o preparo intensivo do solo, entre outras” (Brasil, MAPA, s.d.). Por sua vez, essas ações têm provocado mudanças climáticas, sendo notável que “A temperatura da Terra já aumentou em média 0,8°C e a previsão é que haja um aumento entre 1,4°C e 5,8°C nos próximos 100 anos, conforme publicação do Painel Intergovernamental de Mudanças do Clima (IPCC) no ano de 2007” (Brasil, MAPA, s.d.). Neste contexto “O setor agrícola, em função de suas características e sensibilidade ao clima, é extremamente vulnerável às prováveis mudanças climáticas, distinguindo-se dos demais setores no que se refere ao tratamento do tema. A produção de alimentos e a decorrente segurança alimentar é absolutamente prioritária para a sociedade humana, tanto do ponto de vista fisiológico e nutricional quanto do estratégico e político” (Brasil, MAPA, s.d.). Observa-se, deste modo, a construção de uma narrativa com elementos temporais que apresentam as causas do problema e as vítimas.

Outros documentos também reforçam a construção desta narrativa. No “Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura” (Brasil, MAPA, 2012, p. 37) descreve-se um cenário em que as mudanças climáticas no Brasil teriam influência sobre a disponibilidade de água, comprometeriam a segurança alimentar e provocariam resultados negativos na balança comercial, pelo impacto na produção de commodities.

No longo prazo, os prováveis impactos advindos com as mudanças climáticas poderão comprometer de forma expressiva a atividade agrícola. Alguns modelos apontam para cenários negativos nas condições climáticas brasileiras, indicando possíveis reduções na disponibilidade de água em determinadas regiões e seu aumento em outras. Além da insegurança hídrica, a agricultura brasileira poderá sofrer impacto com o aumento das temperaturas atmosféricas, vindo a afetar o atual mapa agrícola, o que

¹⁰(cont.)(Brasil, MAPA, 2012a). Posteriormente houve a ampliação desse GT, com a incorporação de representantes de organizações indicadas pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC): Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), Conservação Internacional e WWF – Brasil, entre outras organizações.

poderá colocar em risco a segurança alimentar da população brasileira, além de gerar resultados negativos na balança de pagamentos com a redução de produtos destinados à exportação. (Brasil, MAPA, 2012, p. 37).

Na cartilha “O aquecimento Global e a Agricultura de Baixa Emissão de Carbono” (Brasil, MAPA, 2011, p. 16) também se afirma que

(...) a mudança do clima poderá ser tão intensa nas próximas décadas a ponto de mudar a geografia da produção agrícola no Brasil e no mundo. Assim, municípios que hoje são grandes produtores poderiam não ser mais em 2020 ou 2050, por exemplo. (...) Estudo recente mostra que o aumento de temperatura pode provocar, no Brasil, de modo geral, uma diminuição de regiões aptas para o cultivo dos grãos. Com exceção da cana-de-açúcar e da mandioca, todas as culturas sofreriam queda na área de baixo risco e, por consequência, no valor da produção, podendo gerar perdas nas safras de grãos de R\$ 7,4 bilhões já em 2020 – número que pode subir para R\$ 14 bilhões em 2070.

Reconhece-se que o “o Brasil precisa continuar estimulando o desenvolvimento com a produção crescente da agricultura, para gerar divisas com a atividade exportadora e, sobretudo, para alimentar a população brasileira”, mas, “por outro lado, a questão ambiental associada à redução das emissões de GEE é também coerente com uma necessidade fundamental de promoção do desenvolvimento do Brasil, o que concretiza novos imperativos para os produtores e agricultores familiares e para a ação governamental. Será preciso enfrentar um duplo desafio: estimular o crescimento do setor produtivo agropecuário e reduzir as emissões de gases de efeito estufa”. (Brasil, MAPA, 2012, p. 37).

Neste contexto, a solução, ou a moral da história, foi sendo construída: o Plano ABC, que reafirma a necessidade de expansão da produção para atender às demandas atuais e futuras de suprimento alimentar, devendo essa expansão não contribuir negativamente para elevação dos níveis atuais de emissões. É dado destaque a incorporação da sustentabilidade nos processos econômicos, o que permite o avanço na consolidação e difusão de conceitos do novo modelo chamado Economia Verde. Esse modelo implicaria na implantação de processos eficientes no consumo energético em todos os elos da cadeia produtiva.

O objetivo geral do Plano ABC é promover a redução das emissões de GEE na agricultura, conforme preconizado na Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC), melhorando a eficiência no uso de recursos

naturais e aumentando a resiliência de sistemas produtivos e de comunidades rurais, possibilitando a adaptação do setor agropecuário às mudanças climáticas. O objetivo geral contempla seis objetivos específicos que tratam da redução da emissão de GEE, a adoção e aperfeiçoamento contínuo e sustentado de práticas de manejo nos diversos setores da agricultura, a redução do desmatamento e o incentivo à realização de estudos na área.

As ações para atender os objetivos do Plano ABC foram detalhadas pelo GT, sendo algumas delas: recuperação de uma área de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas por meio de manejo adequado e adubação; aumentar a adoção de sistemas de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF) e de Sistemas Agroflorestais (SAFs) em 4 milhões de hectares; ampliar a utilização do Sistema Plantio Direto (SPD) em 8 milhões de hectares; ampliar o uso da Fixação Biológica de Nitrogênio em 5,5 milhões de hectares; promover ações de reflorestamento do país expandindo 3,0 milhões de hectares de Florestas Plantadas; ampliar o uso de tecnologias para tratamento de 4,4 milhões de m³ de dejetos animais para geração de energia e produção de composto orgânico (Brasil, MAPA, 2012).

Com base nos compromissos firmados, o Plano ABC foi estruturado em sete Programas: 1) Recuperação de Pastagens Degradadas; 2) Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF) e Sistemas Agroflorestais (SAFs); 3) Sistema Plantio Direto (SPD); 4) Fixação Biológica do Nitrogênio (FBN); 5) Florestas Plantadas; 6) Tratamento de Dejetos Animais; e 7) Adaptação às Mudanças Climáticas. Além de ações de mitigação, são previstas outras para adaptação às mudanças climáticas, bem como mecanismos de monitoramento e ações transversais¹¹.

Para alcance dos objetivos e ações previstas no Plano ABC, no período entre 2011 e 2020, estimou-se o investimento de R\$ 197 bilhões, financiados por fontes orçamentárias ou linhas de crédito agrícola. Nesse contexto, o Mapa criou o Programa ABC em 2010, sendo este uma linha de crédito para

¹¹O plano ABC deve ser entendido como instrumento de integração das ações dos governos (federal, estadual e municipal), do setor produtivo e da sociedade civil. Para sua efetivação, foi estabelecido um arranjo institucional, em três níveis, que envolve as representações das diversas entidades envolvidas, quais são: Nacional Estratégico, Nacional Tático e Estadual Operacional. No âmbito nacional estratégico estão compreendidas as instâncias do Comitê Interministerial de Mudança Global do Clima (CIM) e do seu Grupo Executivo (Gex), com a finalidade de avaliar a implementação das ações e de propor novas medidas. Com a finalidade de monitorar e acompanhar periodicamente a implementação do Plano ABC, além de propor medidas para superar eventuais dificuldades, o âmbito nacional tático é composto por uma Comissão Executiva Nacional do Plano ABC, coordenada pelo Mapa e MDA, com participação de representantes da Casa Civil, Ministério da Fazenda (MF) e do Meio Ambiente (MMA), da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e do Fórum Brasileiro de Mudanças

oferecer incentivos econômicos e financiamentos para produtores rurais, (FGV, Observatório do Programa ABC, s.d). O limite de financiamento é de até R\$ 1 milhão por cliente, por ano safra, admitindo-se a concessão de mais de um financiamento para o mesmo cliente, por ano-safra, quando a atividade requerer e comprovada a capacidade de pagamento do mesmo. Os itens financiáveis devem estar necessariamente associados a pelo menos um dos programas preconizados pelo Plano ABC, usufruindo de taxas de juros¹², carência e prazos diferenciados (Brasil, MAPA, s.d).

Os principais estudos sobre a destinação dos recursos do Programa ABC, bem como análises sobre seus resultados, vem sendo apresentadas pelo Observatório ABC, uma iniciativa em atividade desde 2013, coordenada pelo Centro de Estudo de Agronegócios da Fundação Getúlio Vargas (GVAgro) e desenvolvido em parceria com o Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVces). Um dos estudos realizados recentemente pelo observatório destaca que o total contratado pelos produtores rurais brasileiros no Programa ABC, nunca atingiu o montante disponibilizado pelo governo federal. De acordo com as informações disponibilizadas, o Programa ABC contratou R\$ 2,05 bilhões na safra 2015/16, enquanto o valor disponibilizado foi de R\$ 3 bilhões. Ainda, na mesma notícia, destaca-se que a região centro-oeste é a maior demandante de crédito do programa, com 37,9% das contratações, sendo a principal finalidade de investimento, a recuperação de pastagens degradadas, seguida do plantio direto (FGV, Observatório do Programa ABC, 2016a).

Em 2013, uma matéria já tinha sido publicada pelo observatório destacando que a “geografia dos desembolsos do Programa ABC revela desequilíbrios”, pois as regiões norte e nordeste seriam as regiões com menor número de contratos de financiamento até janeiro de 2013. Ressaltavam a baixa demanda de crédito pelo programa nessas regiões, mesmo tendo forte relação com as ações do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) e de o bioma caatinga apresentar grande vulnerabilidade ambiental. (FGV, Observatório do Programa ABC, 2013a).

Mais do que os recursos disponibilizados pelo programa, também

¹¹(cont.) Climáticas (FBMC). Para promover a coordenação e articulação do Plano Setorial da Agricultura nos estados, a esfera estadual operacional é coordenada pelo representante da Secretaria de Agricultura do Estado, com a participação do Mapa, MDA, Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Embrapa. Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Oepas), bancos oficiais e representantes da sociedade civil (setor produtivo, trabalhadores, universidades, ONGs, cooperativas, etc).

¹² Como exemplo, no Plano Safra 2013/2014 a taxa de juros para os projetos do Programa ABC foi de 5,0% anuais.

é possível observar nas notícias veiculadas pelo Observatório ABC a construção de uma narrativa sobre as vantagens econômicas que os agricultores teriam ao optar por uma agricultura de baixo carbono, como pela integração lavoura-pecuária-floresta (iLPF) (FGV, Observatório do Programa ABC, 2016b). Com o título “Sistemas integrados são mais lucrativos do que culturas solteiras, revela estudo”, a notícia destacava o estudo realizado pela Embrapa, no Mato Grosso, que demonstrou que o lucro anual de cada hectare na iLPF é quase duas vezes aquele obtido apenas com agricultura (FGV, Observatório do Programa ABC, 2016c). Aponta-se que a produção sustentável é uma demanda do mercado, elucidando com uma reportagem intitulada “McDonald’s anuncia compra de carne sustentável da Amazônia” (FGV, Observatório do Programa ABC, 2016d).

As informações presentes na construção do Plano e do Programa ABC em 2010, referente ao cenário das mudanças climáticas e a contribuição da agricultura para as emissões; o aumento de temperatura e as possíveis perdas produtivas, são reforçadas com o passar do tempo. Uma notícia publicada pelo observatório ABC, no mês de setembro de 2016, coloca que “Agricultura precisa se preocupar com mudanças climáticas”, destacando que o setor pode ter grande queda de produção com aumento da temperatura, e que a seca de 2014/2015 no Sudeste foi um “despertador para se entender o que vai acontecer no futuro” (FGV, Observatório do Programa ABC, 2016e). Ao mesmo tempo, as notícias trazem resultados para reforçar a importância do Programa ABC.

Estima-se que hoje quase 3 milhões de hectares de toda a área produtiva brasileira operem com o sistema – sendo que boa parte das experiências começou nos últimos seis anos. Cerca de um terço dessa extensão está no estado do Mato Grosso. Um estudo realizado pela Fundação Espaço Eco, da empresa química Basf, e pela Universidade Estadual Paulista, mostrou que o sistema integrado é mais eficiente do que o sistema comum não só do ponto de vista econômico mas também da perspectiva ambiental. (FGV, Observatório do Programa ABC, 2016f).

Além de reforçar a justificativa do programa e trazer resultados, destaca-se a importância de maior investimento, seja pensando nas atividades agropecuárias, como a pecuária, por exemplo (FGV, Observatório do Programa ABC, 2016g), nas regiões estratégicas, ou no tipo de agricultor que deve receber mais recursos para desenvolver a agricultura de baixo carbono. A agricultura familiar, por exemplo, é reconhecida como agente

importante na agricultura de baixas emissões, mas tem menos recursos para adaptação a mudanças do clima (FGV, Observatório do Programa ABC, 2013b). De acordo com o coordenador do Observatório ABC, “o Brasil é carente de ações que aumentem a eficiência do gasto público junto à proteção ambiental” (FGV, Observatório do Programa ABC, 2016h).

As Narrativas da PNAPO e dos PLANAPOs: a necessidade de produção e de alimentos saudáveis

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) foi instituída no dia 20 de agosto de 2012, por meio do Decreto nº 7.794, com o objetivo de promover a produção orgânica e agroecológica de alimentos, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis.

Como manifesto em site governamental, a Pnapo “foi um importante passo para a ampliação e efetivação de ações de promoção do desenvolvimento rural sustentável, impulsionado pelas crescentes preocupações das organizações sociais do campo e da floresta, e da sociedade em geral, a respeito da necessidade de se produzir alimentos saudáveis conservando os recursos naturais”¹³ (Brasil, MDA, s.d.). Reivindicada por organizações da sociedade civil e articulada por atores governamentais principalmente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio+20 (Simoni, 2013; Barcelos, 2012), a Pnapo foi construída em um contexto de preocupação com a produção de alimentos mundial, bem como o uso sustentável dos recursos. Para tanto, tal política estabeleceu sete diretrizes que contemplam o uso sustentável dos recursos naturais, conservação dos ecossistemas naturais, e recomposição dos ecossistemas modificados; a promoção da soberania e segurança alimentar; a valorização da agrobiodiversidade e a promoção de sistemas justos e sustentáveis de produção; a ampliação da participação da juventude rural na produção orgânica e agroecológica; e a contribuição na redução da desigualdade de gênero (Brasil, Presidência da República, 2012).

Dentre os instrumentos de política pública elencados no bojo da Pnapo destacam-se os Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo)¹⁴. Desde que foi instituída a Pnapo já foram elaborados dois

¹³ Disponível em: <http://www.mda.gov.br/planapo/>

Planapos, o primeiro compreendendo o período de 2013 a 2015, e o segundo lançado em 2016 em vigor até o ano de 2019. É possível observar na construção desses dois documentos, diferentes elementos para reforçar a importância da Pnapo, narrativas para justificar os investimentos em torno da agroecologia e da produção orgânica, e um conjunto de programas, ações e prazos para responder as demandas em pauta e contribuir na alteração do cenário diagnosticado. Com efeito, e próximo aos elementos que compõem uma narrativa de política pública, o Planapo deve conter, no mínimo, os seguintes elementos: diagnóstico; estratégias e objetivos; programas, projetos e ações; indicadores, metas e prazos; e modelo de gestão do Plano.

No primeiro Planapo, a narrativa foi construída em torno da preocupação com a produção de alimentos, citando a publicação de um documento da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), do ano de 2010, segundo o qual, a agricultura estaria frente a um “desafio em que a produção de alimento mostra-se como uma condição necessária, porém não suficiente, para satisfazer as necessidades atuais e futuras” (Brasil, Planapo, 2013/2015, p. 21). Segundo tal narrativa, o aumento da produção de alimentos deve estar atrelado a uma perspectiva de segurança alimentar e nutricional, “visando à produção de alimentos para todo o conjunto da população em quantidade e qualidade adequadas, a partir da agricultura em toda a sua diversidade, com a conservação dos diferentes biomas na forma de biodiversidade, do solo e da água.”

Nesta perspectiva, concebe-se que não é suficiente apenas o aumento da produção, sendo necessário discutir a forma como esta é realizada. Afirma-se

¹⁴A elaboração do Planapo envolveu a participação de diversos atores governamentais e organizações da sociedade civil, situados no âmbito da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica - Ciapo (com representantes de dez ministérios) e da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - Cnapo (quatorze representantes da sociedade civil e quatorze representantes do governo federal), e mobilizados em diálogos regionais nacionais. Nestes espaços de diálogos, os debates em torno da agroecologia contaram com organizações do campo agroecológico como a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) e Articulação Semiárido (ASA), enquanto nas discussões sobre produção orgânica foram importantes a rede de Comissões da Produção Orgânica das Unidades de Federação (CPOrgs) e a Câmara Temática da Agricultura Orgânica (CTAO) do Mapa. Movimentos sociais como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf), Via Campesina e Marcha das Margaridas também foram fundamentais. Cita-se ainda fóruns que foram importantes para a construção coletiva da Pnapo e do Planapo: i) o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf); ii) o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea); iii) a Comissão Interministerial de Educação em Agroecologia; e iv) o Fórum Permanente de Agroecologia da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) (Brasil, Planapo, 2013/2015, p. 15; Simoni, 2013).

que “a base da alimentação tem se reduzido ao ponto de que, hoje, somente quatro espécies sejam responsáveis pela metade das calorias presentes na alimentação humana. A perda da agrobiodiversidade leva à erosão cultural e ao aumento da pobreza no campo, na medida em que as populações rurais são compelidas a abandonar o domínio do conhecimento associado ao seu próprio trabalho e, ao mesmo tempo, tornam-se incapazes de arcar com os custos necessários dos pacotes tecnológicos intensivos no uso de capital” (Brasil, Planapo, 2013/2015, p. 21).

Para fortalecer a narrativa, salienta-se que em “todas as regiões do Brasil, existem exemplos concretos e exitosos de produção orgânica e de base agroecológica”, viabilizados por meio de organizações e movimentos sociais articulados em redes, e manifestos em feiras, cooperativas de consumo, pequenas redes familiares de varejo local, pontos de distribuição especializados em produtos saudáveis nos centros urbanos, supermercados, e mercados institucionais¹⁵ (Brasil, Planapo, 2013/2015, p. 22). Dada a necessidade de que “esse processo de crescimento continue de forma cada vez mais forte e acelerada”, o plano salientou o imperativo de garantir a “permanência dos principais sujeitos desses processos produtivos no campo”, e reivindicou “a construção de condições de permanência dos jovens no meio rural, incentivados por matrizes de produção diferenciadas, voltadas para a agroecologia e a produção orgânica”, bem como o “reconhecimento do importante papel exercido pelas mulheres na produção de alimentos e na preservação dos recursos naturais” (Brasil, Planapo, 2013/2015, p. 22).

O Plano também fez avaliação e construiu narrativas sobre os instrumentos de política pública já existentes (financiamento, seguro, agroindustrialização, assistência técnica e extensão rural, educação, pesquisa, comercialização), o uso de insumos na agricultura convencional¹⁶ e a necessidade de pesquisa e capacitação para o desenvolvimento de produtos e processos para a

¹⁵“As compras governamentais, como as realizadas pelo Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, têm tido também um crescimento sistemático da participação de produtos orgânicos e de base agroecológica.” (Brasil, Planapo, 2013/2015, p. 21).

¹⁶Conforme documento “A oferta de insumos agropecuários no Brasil está estabelecida em sintonia com todo esforço que se fez no país para a implantação da “Revolução Verde”, na qual a adoção dos chamados insumos modernos foi o carro-chefe do processo de expansão da área e da produtividade dos cultivos. A crescente demanda por insumos não foi acompanhada de iniciativas que garantissem a diversidade de produtos, produtores e origens que permitissem atender a sistemas produtivos com padrões e princípios tecnológicos distintos. (...) Em consequência, o Brasil consome anualmente algo em torno de 22,4 milhões de toneladas de NPK, o que representa uma dependência da importação de aproximadamente 70% da quantidade atualmente requerida, sendo esse um grande gargalo para um país que deseja ser uma potência na produção de alimentos para si e para o mundo. (...) Outro caso simbólico é o dos agrotóxicos, dos quais o Brasil tornou-se o maior consumidor

agricultura orgânica, regulamentação da produção orgânica, e o manejo da agrobiodiversidade (Brasil, Planapo, 2013/2015). Diante dos diagnósticos, um conjunto de ações, programas e políticas foram delineadas como soluções para a promoção da agroecologia e da produção orgânica (Brasil, Planapo, 2013/2015).

O Planapo lançado em 2016 inicia apresentando um cenário de impactos negativos ocasionados pela produção agrícola sobre o meio ambiente, trazendo questões como o consumo de energia, a utilização de insumos químicos e o desmatamento, bem como a preocupação da sociedade em relação a uma produção com patamares adequados de sustentabilidade.

A produção intensiva é grande consumidora de energia, além de fonte de contaminação da água, ar e solo, por meio, especialmente, de resíduos de pesticidas e de fertilizantes. A expansão das fronteiras agrícolas aumenta as taxas de desmatamento, agrava os processos de degradação do solo e põe em risco a biodiversidade. A sociedade brasileira tem manifestado preocupação crescente com os impactos ambientais da agricultura convencional e seus efeitos sobre a segurança alimentar, como indica a forte atuação, em diversas frentes, de movimentos, organizações não governamentais, universidades e cidadãos(ãs), imbuídos do propósito de fazer com que a produção agrícola alcance patamares adequados de sustentabilidade. (Brasil, Planapo, 2016/2019 p. 9).

Nesse contexto de preocupação, a agroecologia é colocada como uma alternativa para construção de um novo paradigma para a agricultura, ampliando o acesso aos alimentos saudáveis através da produção ecologicamente equilibrada, promovendo bases estruturais mais justas e inclusão no campo (Brasil, Planapo, 2016/2019).

O documento também dedica um amplo espaço para destacar os resultados alcançados com o Planapo 2013-2016, divididos nas áreas de produção (financiamento, seguro, agrotóxicos, mecanismos de garantia de qualidade orgânica, e mulheres rurais) uso e conservação dos recursos naturais (recursos genético, biodiversidade, energias renováveis, segurança hídrica, regularização e recuperação ambiental), conhecimento (ATER,

¹⁶(cont.)mundial, com graves impactos socioeconômicos e ambientais e sobre a saúde da população. O consumo médio de agrotóxicos vem aumentando em relação à área plantada, passando de 10,5 litros por hectare (l/ha) em 2002 para 12,0 l/ha em 2011. (...) No campo das sementes, temos uma realidade de redução drástica da base genética ofertada no mercado, com nítida tendência para os cultivares geneticamente modificados e para híbridos.(...) A agroecologia e a produção orgânica são alternativas ao enfrentamento dos problemas acima relacionados por trabalharem com uma visão sistêmica e, justamente por isso, valorizarem os insumos que trazem uma lógica integrada e não pontual." (Brasil, Planapo, 2013/2015, p. 26-27).

ensino e pesquisa, juventude rural), comercialização e consumo (mercados institucionais e circuitos curtos), terra e território (assentamentos de reforma agrária, quilombolas e crédito fundiário), e sociobiodiversidade.

Alguns dos resultados apresentados do Planapo 2013-2016 são o apoio às redes de agroecologia por meio do Programa Ecoforte; a implantação de unidades de tecnologias sociais de acesso à água para produção de alimentos, em bases agroecológicas; apoio à conservação e distribuição de mudas e sementes crioulas e varietais; a estruturação do Programa de Aquisição de Alimentos para alimentos orgânicos ou de base agroecológica, dentre outros (Brasil, Planapo, 2016/2019). Tais resultados justificam o investimento de R\$ 2,9 bilhões no período 2013/2016 e a continuidade das ações por meio do Planapo 2016/2019, e somam-se e fortalecem uma narrativa que associam as contribuições do novo plano e da agroecologia para a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, II Plano Nacional de Reforma Agrária, Programa Economia Solidária, Política Nacional sobre a Mudança do Clima, Política Nacional de Promoção da Saúde, Política Nacional de Saúde do Trabalhador, dentre outras políticas e programas mais específicos.

Considerações finais

Este trabalho teve por objetivo analisar o modo como as narrativas relacionadas com a sustentabilidade, produção orgânica e agroecologia têm influenciado as políticas de desenvolvimento rural no Brasil. Para isto, em um primeiro momento, o artigo analisou a temporalidade e as noções acionadas nos instrumentos de planejamento setorial (PAP e PSAF) e, em um segundo, resgatou as diferentes narrativas presentes no Plano ABC e nos Planapos. Retomando os principais resultados, podemos salientar que, nos dois instrumentos de planejamento setorial, e nos Planos ABC e Planapos, as preocupações ambientais e relativas à sustentabilidade estão presentes, ainda que de modo e com ênfases bem distintas.

Nos PAP a menção à sustentabilidade é muito recorrente, sendo esta manifesta em práticas como recuperação de pastagens degradadas, plantio direto, sistema de integração lavoura-pecuária-floresta, produção orgânica, e produção de biocombustíveis. Tais elementos são fortalecidos com o Plano e o Programa ABC, cujas narrativas construíram um “cenário apocalíptico” de

que as mudanças climáticas afetariam a produção agropecuária, de alimentos e a balança comercial brasileira. Prejuízos financeiros importantes foram prospectados com as mudanças no clima, da mesma forma que, retornos econômicos foram estimados com a adoção de práticas sustentáveis. Observam-se em ambos (PAP, Plano e Programa ABC) perspectivas de redução da degradação dos recursos naturais e da emissão de gases de efeito estufa, respondendo às demandas oriundas do mercado. Ainda que tais ações e narrativas contribuam para minimizar impactos provocados pelas práticas agrícolas convencionais, não se observam questionamentos ou proposições de mudanças significativas no modelo de produção e na organização do sistema agroalimentar, elementos que, por sua vez, estão presentes nos PSAF e na Pnapo e Planapos.

Nos PSAF a menção à agroecologia é recorrente, sendo intensificada ao longo dos últimos anos. Nesses documentos salienta-se a importância da agricultura familiar para a produção de alimentos e a relevância da agroecologia para a produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, valorização da sociobiodiversidade, fortalecimento da diversidade do meio rural brasileiro (assentados, quilombolas, extrativistas, indígenas etc.), preservação dos saberes tradicionais, e valorização e visibilidade dos jovens e das mulheres. Tais dimensões são ainda mais explícitas nos Planapos, sendo reforçadas por narrativas que constroem enredos sobre os impactos negativos sobre o meio ambiente e na alimentação provocados pelo modelo de agricultura convencional. Notam-se aqui preocupações que vão além de medidas focadas na redução dos impactos ambientais, expressando em indagações e ações cujas mudanças são paradigmáticas.

Essas diferentes perspectivas, narrativas e ações em torno da sustentabilidade, produção orgânica e agroecologia foram construídas por diferentes grupos de atores e em espaços políticos e institucionais distintos. Como salientado no artigo, ambas conseguiram se institucionalizar no Governo Federal nos últimos anos, manifestas em planos nacionais, programas, ações e orçamentos. Na continuidade dos estudos sobre a temática da questão ambiental nas políticas públicas, cabe uma reflexão mais profunda, não realizada neste artigo, sobre as distintas relações de poder que as sustentaram e suportam, e sobre as trajetórias de ambas diante das mudanças políticas e institucionais ocorridas em meados de 2016, a exemplo da extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do reposicionamento da agricultura familiar na estrutura política nacional enquanto “Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento

Rural”.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, J. Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. **Reconstruindo a agricultura**: ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1998.

ALMEIDA, S.G. Construção e desafios do campo agroecológico brasileiro. **Agriculturas**, v.6, número especial, p.67-84, 2009.

BARCELO, S.B. A política nacional de agroecologia (Pnapo) em reflexão: provocações, possibilidades e desafios. **Adital**, 2012. Disponível em: <http://site.adital.com.br/site/noticia.php?lang=PT&cod=71988> Acesso em 30 out. 2016.

BHATIA, V.; ORSINI, M. ‘Sustainability’ narratives in canadian health policy debates. **1º International Conference on Public Policy**. Grenoble, 2013.

BIANCHINI, V. **Las políticas de desarrollo agropecuario y rural en el contexto internacional**: estudo de caso Brasil. FAO, 2012. (mimeo).

BITTENCOURT, L.N.; FONTANELLE, I.A. Estudo de políticas públicas a partir de narrativas: o caso do processo de elaboração do programa de revitalização e desenvolvimento da região central histórica de Santos. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 62, Jan./Jun. 2013

BRANDENBURG, A. Movimento agroecológico: trajetória, contradições e perspectivas. **Desenvolvimento e meio ambiente**, v.6, p. 11-28, 2002.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Diretrizes de segurança alimentar e do desenvolvimento agrário para o Plano Safra 2003-2004** (Subsídios técnicos do CONSEA). Brasília (DF): CONSEA, 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura - Plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono)**. 2012. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/download.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **O aquecimento global e a agricultura de baixa emissão de carbono**. Brasília: MAPA/Embrapa/FEBRAPDP, 2011. Disponível em: <https://www.vagalume.com.br/ana-canas/>. Acesso em 30 out. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Plano ABC**. s.d. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/plano-abc>>. Acesso em: 22 out. 2016.

BRASIL. **Brasil agroecológico**: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo: 2016-2019. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/PLANAPO_2016_2019.pdf>. Acesso em: 27 out. 2016.

BRASIL. **Brasil agroecológico**: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo: 2013-2015. Disponível em: <<file:///C:/Documents%20and%20Settings/Usuario/Meus%20documentos/Downloads/brasil-agroecologico.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo**. s.d. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/planapo/>>. Acesso em: 27 out. 2016.

BRASIL, **Plano Agrícola e Pecuário** 2015-2016. Brasília: MAPA, 2016.

BRASIL, **Plano Agrícola e Pecuário** 2014-2015. Brasília: MAPA, 2015.

BRASIL, **Plano Agrícola e Pecuário** 2013-2014. Brasília: MAPA, 2013.

BRASIL, **Plano Agrícola e Pecuário** 2012-2013. Brasília: MAPA, 2012.

BRASIL, **Plano Agrícola e Pecuário** 2011-2012. Brasília: MAPA, 2011.

BRASIL, **Plano Agrícola e Pecuário** 2010-2011. Agricultura é sustentabilidade e crescimento. Brasília: MAPA, 2010.

BRASIL, **É isto o que a agricultura faz pelo Brasil: Plano Agrícola e Pecuário** 2009-2010. Brasília: MAPA, 2009.

BRASIL, **Plano Agrícola e Pecuário** 2008-2009. Brasília: MAPA, 2008.

BRASIL, **Plano Agrícola e Pecuário** 2006-2007. Para vencer os desafios do campo. Brasília: MAPA, 2006.

BRASIL, **Plano Agrícola e Pecuário** 2005-2006. Brasília: MAPA, 2005.

BRASIL, **Plano Agrícola e Pecuário** 2004-2005. Quanto mais forte o campo fica, mais força o Brasil tem para crescer. Brasília: MAPA, 2004.

BRASIL, **Plano Agrícola e Pecuário** 2003-2004: Mais Alimentos e renda para os brasileiros: mais desenvolvimento para o Brasil. Brasília: MAPA, 2003.

BRASIL, **Plano Safra da Agricultura Familiar 2016-2017: alimentos saudáveis para o campo e a cidade**. Brasília: MDA, 2016.

BRASIL, **Plano Safra da Agricultura Familiar 2015-2016: alimentos saudáveis para o Brasil**. Brasília: MDA, 2015.

BRASIL, **Alimentos para o Brasil: Plano Safra da Agricultura Familiar 2014-2015**. Brasília: MDA, 2014.

BRASIL, **Plano Safra da Agricultura Familiar 2013-2014: para quem gosta de boas notícias este é um prato cheio**. Brasília: MDA, 2013.

BRASIL, **Plano Safra da Agricultura Familiar 2012-2013: + alimentos, + renda, + sustentabilidade**. Brasília: MDA, 2012.

BRASIL, **Plano Safra da Agricultura Familiar 2011-2012: agricultura familiar alimenta o Brasil que cresce**. Brasília: MDA, 2011.

BRASIL, **Plano Safra da Agricultura Familiar 2009-2010: mais agricultura familiar para mais brasileiros**. Brasília: MDA, 2009.

BRASIL, **Mais Alimentos**: um plano da agricultura familiar para o Brasil. Plano Safra da Agricultura Familiar 2008-2009. Brasília: MDA, 2008.

BRASIL, **Plano Safra da Agricultura Familiar 2007-2008**. Brasília: MDA, 2007.

BRASIL, **Plano Safra da Agricultura Familiar 2005-2006**. Brasília: MDA, 2005.

BRASIL, **Plano Safra da Agricultura Familiar 2004-2005**. Brasília: MDA, 2004.

BRASIL, **Plano Safra da Agricultura Familiar 2003-2004**: produzindo alimentos para um Brasil sem fome. Brasília: MDA, 2003.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DECRETO Nº 7.794, DE 20 DE AGOSTO DE 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm. Acesso em: 27 out. 2016.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DECRETO Nº 7.390, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2010. Regulamenta os arts. 6o, 11 e 12 da Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, e dá outras providências. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm>. Acesso em: 20 out. 2016.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. LEI Nº 12.187, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009. **Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm>. Acesso em: 20 out. 2016.

BUAINAIM, A.M.; BATALHA, M.O. **Cadeia produtiva de produtos orgânicos**. Brasília: IICA, 2007.

BURSZTYN, M. Para pensar o desenvolvimento sustentável. Brasília: editora brasiliense, 1993.

CONFERÊNCIA DAS PARTES. **Acordo de Copenhague**. 2009.

ENCONTRO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. III Encontro Nacional de Agroecologia: Carta Política. Juazeiro (BA): ANA, 2014.

_____. II Encontro Nacional de Agroecologia: Carta Política. Recife (PE): ANA, 2006.

_____. I Encontro Nacional de Agroecologia: Carta Política. Rio de Janeiro: ANA, 2002.

FAO. **Políticas agroambientales en América Latina y el Caribe**: análisis de casos de Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua. Santiago: FAO, 2014.

FAURE, A.; GRIFFITHS, R. Shortcomings and difficulties in transcoding public policy in metropolitan áreas. **1º International Conference on Public Policy**. Grenoble, 2013.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Observatório ABC. **Quem somos**. s/d. Disponível em: <<http://observatorioabc.com.br/quem-somos/>>. Acesso em: 22 out. 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Observatório ABC. **Quem mais tem e quem mais precisa.** 2013a. Disponível em:<<http://observatorioabc.com.br/2013/01/85quem-mais-tem-e-quem-mais-precisa-2/>>. Acesso em: 22 out. 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Observatório ABC. **Agricultura familiar contribui com empregos e baixas emissões, mas tem menos recursos para adaptação a mudanças do clima.** 2013b. Disponível em:< <http://observatorioabc.com.br/2013/06/100agricultura-familiar-contribui-com-empregos-e-baixas-emissoes-mas-tem-menos-recursos-para-adaptacao-a-mudancas-do-clima-2/>>. Acesso em: 22 out. 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Observatório ABC. **Desempenho do Programa ABC tem queda na última safra. 2016a.** Disponível em:< <http://observatorioabc.com.br/2016/10/desempenho-do-programa-abc-tem-queda-na-ultima-safra> >. Acesso em: 22 out. 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Observatório ABC. **Agricultura de baixo carbono é vantagem para agricultor. 2016b.** Disponível em:< <http://observatorioabc.com.br/2016/09/agricultura-de-baixo-carbono-e-vantagem-para-agricultor/>>. Acesso em: 22 out. 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Observatório ABC. **Sistemas integrados são mais lucrativos do que culturas solteiras, revela estudo. 2016c.** Disponível em:< <http://observatorioabc.com.br/2016/07/2622sistemas-integrados-sao-mais-lucrativos-do-que-culturas-solteiras-revela-estudo/>>. Acesso em: 22 out. 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Observatório ABC. **McDonald's anuncia compra de carne sustentável da Amazônia. 2016d.** Disponível em:< <http://observatorioabc.com.br/2016/08/2677mcdonald-s-anuncia-compra-de-carne-sustentavel-da-amazonia-2/>>. Acesso em: 22 out. 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Observatório ABC. **Agricultura precisa se preocupar com mudanças climáticas. 2016e.** Disponível em:< <http://observatorioabc.com.br/2016/09/agricultura-precisa-se-preocupar-com-mudancas-climaticas/>>. Acesso em: 22 out. 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Observatório ABC. **Quase 3 milhões de hectares da produção brasileira utilizam iLPF. 2016f.** Disponível em:< <http://observatorioabc.com.br/2016/07/2610quase-3-milhoes-de-hectares-da-producao-brasileira-utilizam-ilpf/>>. Acesso em: 22 out. 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Observatório ABC. **Pecuária sustentável depende de investimento. 2016g.** Disponível em:<<http://observatorioabc.com.br/2016/09/pecuaria-sustentavel-depende-de-investimento/>>. Acesso em: 22 out. 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Observatório ABC. **Congresso debate o financiamento da agricultura de baixo carbono. 2016h.** Disponível em:< <http://observatorioabc.com.br/2016/08/2674congresso-debate-o-financiamento-da-agricultura-de-baixo-carbono/>>. Acesso em: 22 out. 2016.

GUZMAN, E.S. Origem, evolução e perspectivas do desenvolvimento sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. **Reconstruindo a agricultura:** ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1998.

JONES, M.; MCBETH, K. A narrative policy framework: clear enough to be wrong? **The policy studies journal**, v. 38, n. 2, 2010.

HEIKKILA, T.; WEIBLE, C.; PIERCE, J. Exploring the policy narrative and politics of hydraulic fracturing in New York. In: JONES, M.D.; SHANAHAN, E.; MCBETH, M. **The science of stories:** application of the narrative policy framework in public policy analysis. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

IPD. **Pesquisa – o mercado brasileiro de orgânicos.** Curitiba: IPD, 2011.

LUZZI, N. **O debate agroecológico no Brasil:** uma construção a partir de diferentes atores sociais. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2007.

MAROY, C. et al. Nova Gestão pública e educação: a trajetória da política do Quebec de “Gestão orientada por resultados”. **Educação e sociedade**, v. 36, n. 132, p. 801-818, 2015.

NAÇÕES UNIDAS. **Reporto of the World Comissiono n Enviroment and Development**. 1987.

NIEDERLE, P.; ALMEIDA, L. A nova arquitetura dos mercados para produtos orgânicos: o debate da convencionalização. In: NIEDERLE, P.; ALMEIDA, L.; VEZZANI, F.M. **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para um nova agricultura**. Curitiba: Kairós, 2013.

PETERSEN, P.; ALMEIDA, S.G. **Rincões transformadores: trajetórias e desafios do movimento agroecológico brasileiro: uma perspectiva a partir da Rede PTA (versão provisória)**. Rio de Janeiro (RJ), 2006.

PIERCE, J.J.; SMITH-WLATER, A.; PETERSON, H.. Research Design and the Narrative Policy Framework. In.: JONES, M., SHANAHAN, E., MCBETH, M. (Eds.). **The Science of Stories - Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis**. New York, NY: Palgrave, 2014.

PNUMA. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza – Síntese para Tomadores de Decisão**, 2011.

RADAELLI, C.M. Récit (policy narrative). In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Dictionnaire de politiques publiques**, 2.ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2006, p. 366-372.

_____. Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l’Union Européene. **Revue française de science politique**, v. 50, n.2, p.255-275, 2000.

_____. Policy narratives in the European Union: the case of harmful tax competition. **RSC Working Paper**, 1998.

RADAELLI, C.M.; SCHMIDT, V.A. Conclusions. **West european politics**,

v. 27, n.2, p. 364-379, 2004.

SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P.A. **Theories of the policy process**. Westview Press, 1999, p. 117-166.

SAMBUICHE, R.H.R. *et al.* A sustentabilidade ambiental da agropecuária brasileira: impactos, políticas públicas e desafios. **Texto para discussão n. 1782**. Brasília, IPEA, 2012.

SCHMITT, C.J. Transição agroecológica e desenvolvimento rural: um olhar a partir da experiência brasileira. In: SAUER, S.; BALESTRO, M. **Agroecologia e os desafios da transição agroecológica**. São Paulo (SP): Expressão Popular, 2009, p.177-203.

SIMONI, J.C. O processo de construção da política nacional de agroecologia e produção orgânica (Planapo): diálogos e disputas no caminho da transição. In: **XIV Encontro de Geógrafos da América Latina (EGAL)**, Lima: Peru, 2013.

STONE, D. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political Science Quarterly**, v. 104, n. 2, 1989, p. 281-300.

VEIGA, J.E. **Desenvolvimento sustentável: desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WEIBLE, C.M; SCHLAGER, E. Narrative Policy Framework: Contributions, Limitations, and Recommendations. In.: JONES, M., SHANAHAN, E., MCBETH, M. (Eds.). **The Science of Stories - Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis**. New York, NY: Palgrave, 2014.