



ARTICULAÇÃO  
NACIONAL DE  
AGROECOLOGIA

# Brasil, do flagelo da fome ao futuro agroecológico

UMA ANÁLISE DO  
DESMONTE DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS FEDERAIS E A  
AGROECOLOGIA COMO  
ALTERNATIVA



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Brasil [livro eletrônico] : do flagelo da fome ao futuro agroecológico : uma análise do desmonte das políticas públicas federais e a agroecologia como alternativa / Andréia Vigolo Lourenço...[et al.] ; coordenação Flavia Londres, Viviane Brochart. -- Rio de Janeiro, RJ : AS-PTA Agricultura Familiar e Agroecologia, 2022. PDF

Outros autores: Lara Sartorio Gonçalves, Catia Grisa, Claudia Job Schmitt, Paulo Niederle, Marco Antonio Teixeira, Eryka Galindo.

Bibliografia.  
ISBN 978-65-89039-25-9

1. Agricultura 2. Agricultura familiar  
3. Agroecologia 4. Fome - Aspectos sociais  
5. Políticas públicas - Brasil I. Lourenço, Andréia Vigolo. II. Gonçalves, Lara Sartorio. III. Grisa, Catia. IV. Schmitt, Claudia Job. V. Niederle, Paulo. VI. Teixeira, Marco Antonio. VII. Galindo, Eryka. VIII. Londres, Flavia. IX. Brochart, Viviane.

22-125964

CDD-630

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Agroecologia : Agricultura 630  
Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380



ARTICULAÇÃO  
NACIONAL DE  
AGROECOLOGIA

# **Brasil, do flagelo da fome ao futuro agroecológico**

UMA ANÁLISE DO  
DESMONTE DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS FEDERAIS E A  
AGROECOLOGIA COMO  
ALTERNATIVA

A Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) estimula a livre circulação deste texto. Sempre que for necessária a sua reprodução total ou parcial, solicitamos que o documento ***Brasil, do flagelo da fome ao futuro agroecológico: uma análise do desmonte das políticas públicas federais e a agroecologia como alternativa*** seja citado como fonte. A versão eletrônica deste documento está disponível no site [www.agroecologia.org.br](http://www.agroecologia.org.br), onde também se encontram materiais complementares sobre a iniciativa Agroecologia nas Eleições 2022.

Brasil, do flagelo da fome ao futuro agroecológico: uma análise do desmonte das políticas públicas federais e a agroecologia como alternativa

**Pesquisa e redação**

Andréia Vígolo Lourenço  
Lara Sartorio Gonçalves  
Catia Grisa  
Claudia Job Schmitt  
Paulo Niederle  
Marco Antonio Teixeira  
Eryka Galindo

**Coordenação editorial**

Flavia Londres  
Viviane Brochardt

**Revisão técnica**

Paulo Petersen  
Maria Emília Pacheco  
Flavia Londres  
Viviane Borchardt

**Revisão de texto**

Hugo Maciel

**Projeto gráfico, capa e diagramação**

Raro de Oliveira e Antonio Dias

**Ilustrações**

Raro de Oliveira

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
------------------------	----------

<b>1 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS/AOS TRABALHADORAS/ES DO CAMPO, DAS FLORESTAS E DAS ÁGUAS: PRECEDENTES E DESMONTES.....</b>	<b>9</b>
--	----------

1.1 Precedentes ao desmonte das políticas públicas federais.....	12
1.2 Mudanças nas prioridades do Estado a partir de 2016: o modelo agroexportador avança a passos largos .....	18
1.3 Desestruturação das capacidades de atuação do Estado.....	23
1.3.1 As distintas formas de desconstrução das capacidades financeiras .....	23
1.3.2 Desconstrução das capacidades institucionais: casos emblemáticos .....	28
1.3.3 Restrições à atuação de servidoras/es públicas/os e desconstrução das capacidades burocráticas .....	29
1.4 Mudanças na forma de fazer as políticas públicas: redução da participação e da representatividade social, enquanto outros atores ganham espaço .....	32
1.5 Mudanças nas políticas públicas considerando instrumentos específicos.....	36
1.6 Conclusões preliminares.....	42
1.7 Referências.....	43

<b>2 FUTUROS IMAGINADOS: A AGROECOLOGIA COMO REFERENCIAL PARA UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES COLETIVAS.....</b>	<b>48</b>
---	-----------

2.1 Agroecologia como referencial para políticas públicas e ações coletivas.....	50
2.1.1 Ideias, princípios e representações .....	51
2.1.2 Porta-vozes .....	52
2.1.3 Agroecologia como referencial para a construção de políticas públicas.....	53
2.2 Futuros desejados para o campo agroecológico (agenda).....	54

2.2.1 Terra e território .....	54
2.2.2 Alimento saudável e abastecimento .....	56
2.2.3 Democracia e participação social .....	57
2.2.4 Questões de gênero e de cor/raça/etnia .....	58
2.2.5 Educação, saberes locais e comunicação.....	58
2.3 Futuro desejado para o campo agroecológico considerando a conjuntura dos próximos quatro anos (agenda) .....	59
2.3.1 Apontamentos com base na pesquisa <i>survey</i> .....	60
2.3.2 Apontamentos com base nas entrevistas individuais e grupos de discussão .....	63
2.3.2.1 Democratização e participação social .....	64
2.3.2.2 Superação da fome e fortalecimento das políticas de segurança alimentar e nutricional e de agricultura familiar.....	64
2.3.2.3 Questões agrárias e ambientais.....	65
2.3.2.4 Garantia de direitos e políticas sociais.....	66
2.4 O que fazer? Estratégias de ação do movimento agroecológico.....	67
2.4.1 Organização interna.....	68
2.4.2 Diálogo com a sociedade.....	69
2.4.3 Relação do movimento com o Estado e orientações da ação coletiva.....	70
2.4.3.1 Participação da sociedade (construção coletiva e escuta aos públicos beneficiários) .....	71
2.4.3.2 Territorialidade e intersectorialidade .....	71
2.4.3.3 Recursos (orçamento) .....	72
2.4.3.4 Desafio da burocracia (dificuldade de acesso) .....	72
2.4.3.5 Transparência e comunicação (acesso à informação e divulgação ativa).....	72
2.5 Referências .....	73
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>74</b>



## INTRODUÇÃO

A Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) é um espaço de interação e construção de aprendizados e convergências políticas que envolve movimentos, redes e organizações da sociedade civil engajadas em experiências concretas de promoção da agroecologia no Brasil. Entre outras frentes de ação, a ANA cumpre um papel de construir unidade política para incidência em espaços de diálogo entre a sociedade e o Estado em seus diferentes níveis, buscando influenciar a criação e o aprimoramento de políticas públicas visando à promoção da agroecologia em suas múltiplas dimensões e à garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional.

Dentro desse campo de atuação, a ANA lançou a campanha nacional de mobilização intitulada *Agroecologia nas Eleições 2022*. A iniciativa tem por objetivo projetar as proposições do campo agroecológico no debate eleitoral. Espera-se com isso ampliar o apoio à agroecologia por parte de crescentes segmentos da sociedade e angariar o compromisso de candidaturas a cargos executivos e legislativos nas esferas estadual e federal.

Desenvolvida de forma descentralizada em todos os estados do país, a ação é composta por um conjunto de iniciativas de mobilização, todas articuladas em ações de comunicação voltadas a dar ampla divulgação e alcance às proposições. A primeira delas foi a elaboração de uma **Carta-Compromisso** com propostas para candidaturas nas eleições

de 2022. Este documento<sup>1</sup> tem a função de subsidiar a realização de debates e de constituir referência para o diálogo com candidatas e candidatos em atividades como comícios e atos de campanha em todos os estados da federação.

O segundo importante componente da ação se refere a um levantamento nacional de **políticas públicas estaduais** que fortalecem a Agroecologia e a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN). Esta pesquisa é a base para o mapa interativo *online* na plataforma Agroecologia em Rede, apresentando uma síntese de cada política estadual identificada, e para uma publicação fazendo uma análise nacional dessas políticas.

O terceiro componente diz respeito à realização de uma pesquisa sobre a constituição e o posterior desmonte de **políticas federais** de apoio à agroecologia e à SSAN. A pesquisa contempla também o levantamento de propostas de representações do movimento agroecológico para a reconstituição e aprimoramento de políticas e instituições necessárias para o avanço da perspectiva agroecológica como enfoque para o desenvolvimento de sistemas alimentares socialmente justos, ecologicamente sustentáveis e culturalmente adequados.

Esta publicação é produto desse terceiro componente da ação. Para a sua elaboração foi composto um grupo envolvendo pesquisadoras/es que vêm se dedicando ao tema. A primeira parte do texto trata da criação das políticas federais desde a Constituição de 1988, bem como do abrupto desmonte observado desde o golpe jurídico-parlamentar-midiático que destituiu a presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Essa análise foi elaborada essencialmente com base na compilação e atualização de estudos já elaborados. A segunda parte da pesquisa, que apresenta propostas para os novos governos e mandatos legislativos, teve como base um amplo processo de escuta a lideranças de movimentos, redes e organizações integradas à ANA em todas as regiões do Brasil.

Temos convicção de que somente com a efetiva participação popular nos processos de construção, execução e controle social das políticas públicas avançaremos rumo a uma sociedade mais justa e sustentável. No curto prazo, esperamos que este material sirva de referência para o debate no processo eleitoral de 2022. Passadas as eleições, esperamos que siga inspirando reflexões dentro e fora do movimento agroecológico.

Boa leitura!



---

<sup>1</sup> - Disponível para download no link: <https://agroecologia.org.br/agroecologia-nas-eleicoes>.

# 1 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS/AOS TRABALHADORAS/ES DO CAMPO, DAS FLORESTAS E DAS ÁGUAS: PRECEDENTES E DESMONTES

*Andréia Vigolo Lourenço<sup>2</sup>*

*Catia Grisa<sup>3</sup>*

*Claudia Job Schmitt<sup>4</sup>*

Nos últimos anos, o Brasil vivenciou um intenso processo de desconstrução de marcos jurídicos, institucionalidades, referenciais e instrumentos de políticas públicas que orientaram a ação estatal desde a aprovação da Constituição Federal de 1988. Essas transformações afetaram de forma substantiva as políticas públicas voltadas à promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional, ao fortalecimento da agricultura familiar, à garantia dos direitos dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais, à promoção da agroecologia e da produção orgânica, entre outras.

À primeira vista, as alterações ocorridas em diferentes marcos regulatórios, nas formas de atuação do Estado e nos seus instrumentos de intervenção (e que se aprofundam, sobretudo, a partir de 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff) poderiam ser compreendidas como expressão da própria dinâmica de construção dos problemas públicos e das disputas entre diferentes grupos sociais, presentes em uma sociedade democrática. Entretanto, como veremos ao longo do texto, as reconfigurações em curso tensionam profundamente a ordem política e social estabelecida pela Constituição de 1988. Esta tinha como objetivo a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza; a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todas/os, “sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.<sup>5</sup>

Nesse sentido, as transformações políticas e institucionais em andamento sinalizam uma profunda reorientação nas prioridades do Estado. Essa reorientação, por sua vez, afeta a capacidade de implementar políticas públicas e de regular diferentes aspectos da vida social, aprofundando desigualdades e impondo duras restrições à participação cidadã.

---

**2** - Doutora em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

**3** - Professora nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

**4** - Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

**5** - Ver: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 jul. 2022.

A palavra *desmonte* tem sido amplamente utilizada, de diferentes maneiras, tanto pelos movimentos sociais como por um amplo conjunto de trabalhos acadêmicos, como uma forma de designar os processos articulados e encadeados de mudança política e institucional ora em curso no âmbito das políticas públicas. Esse movimento de desconstrução possui uma face mais visível, que diz respeito à diminuição, ou mudança de intensidade, na implementação de políticas que afetam uma determinada área. No entanto, argumentamos aqui que essas transformações não podem ser interpretadas em toda a sua extensão analisando de forma isolada as dinâmicas de fragilização, esvaziamento ou mesmo extinção de instrumentos específicos de ação governamental. Estamos falando de transformações de natureza sistêmica, que afetam a ação do Estado em diferentes dimensões, envolvendo, inclusive, um movimento ativo de desconstrução de capacidades relacionadas à implementação e ao monitoramento de políticas públicas.

Ao mesmo tempo, é importante considerar que, em associação com esse discurso crítico, que defende que o Governo Federal cometeu excessos nas últimas décadas, “seja criando programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado”,<sup>6</sup> verifica-se o avanço de novas agendas, acompanhadas, também, por um movimento de implantação de diferentes mecanismos de governança público-privada.

A partir dessa lógica, autoras/es da publicação *O Brasil na retomada verde: integrar para não entregar*, organizada pelo Grupo Carta de Belém,<sup>7</sup> analisam um conjunto de processos identificado como “a destruição criadora na política ambiental brasileira”. Como resultado dessa análise, chamam atenção para o fato de que, ao mesmo tempo em que se verifica a desconstrução das políticas ambientais e o desmonte das estruturas de participação democrática, é possível identificar o *remonte* de novas formas de governança privada atendendo, sobretudo, a interesses externos (MORENO et al., 2021). Na visão dessas/es pesquisadoras/es, esse processo de reconfiguração das políticas públicas e seus marcos legais de sustentação tem como pano de fundo a criação de um ecossistema institucional e regulatório que busca garantir a “financeirização das políticas ambientais, ou seja, sua condição por meio de mecanismos de mercado” (MORENO et al., 2021, p. 19).

Feita essa ressalva, apontamos que, no contexto específico deste trabalho, nos detivemos principalmente na análise das dinâmicas relacionadas à desconstrução de programas e ações governamentais, sobretudo na esfera federal. Mas reconhecemos também a relevância de se construir uma leitura mais aprofundada dos novos mecanismos de governança público-privada e das dinâmicas de articulação entre atores estatais e corporativos que vão surgindo nesse processo, reposicionando as relações Estado-sociedade.

**6** - Conforme sugerido pelo documento *Uma ponte para o futuro*, publicado em 2015 e que se tornou uma referência nos debates daquele período. Ver: FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p. 05.

**7** - O Grupo Carta de Belém constitui-se como “uma rede de articulação de movimentos sociais, sindicais, organizações não-governamentais e pesquisadoras/es que atuam na defesa dos direitos à terra e territoriais e socioambientais de povos e comunidades tradicionais, camponesas, povos indígenas, agricultoras/es familiares e populações periféricas das cidades, frente às crises ambiental e climática”. Ver: <https://www.cartadebelem.org.br/about>. Acesso em: 30 jul. 2022.

A primeira parte desta publicação tem por intuito apresentar um breve panorama a respeito do desmonte de políticas públicas implementadas pelo Governo Federal, tomando como referência o ordenamento jurídico estabelecido pela Constituição de 1988, com especial atenção ao período mais recente, que tem como marco a interrupção, em 2016, de um ciclo histórico marcado por sucessivos mandatos presidenciais liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Em relação ao recorte que orienta o trabalho, cabem, aqui, duas observações.

Inicialmente, é importante destacar que a estrutura federativa do Estado brasileiro implica relações bastante complexas entre o Governo Federal e as instâncias político-administrativas (estados e municípios). A cooperação entre essas distintas esferas de governo assume feições variadas em diferentes áreas de políticas públicas e períodos históricos, implicando movimentos, por vezes contraditórios, de centralização e descentralização. Mas, de modo geral, é possível afirmar que as mudanças ocorridas na esfera federal impactam significativamente a formulação e execução de programas e ações governamentais nos estados e nos municípios.

Além disso, torna-se necessário reforçar que esse processo de desconstrução de políticas públicas não está circunscrito aos governos Temer e Bolsonaro. Foi possível identificar, em nossas análises (sobretudo no caso de algumas políticas), continuidades e descontinuidades em relação aos governos anteriores. Isso representa um reflexo das próprias contradições inerentes à implementação de uma agenda neodesenvolvimentista dentro de um contexto neoliberal.

A questão central deste texto é evidenciar de que forma muitas das políticas voltadas ao enfrentamento das desigualdades históricas e de esforço de transformações qualitativas no modelo agropecuário foram sendo desmanteladas por meio de diferentes processos e mecanismos. O texto busca evidenciar que o desmonte de políticas públicas é muito mais profundo do que a desconstrução de políticas ou instrumentos específicos. Envolve também uma série de mudanças nas formas de funcionamento do Estado, afetando sua capacidade de regulação, a conformação do orçamento público, seus dispositivos de participação social e controle social, entre outros aspectos.

Esta parte do documento foi organizada a partir de um extensivo esforço de pesquisa bibliográfica, recorrendo a diferentes tipos de materiais que nos ajudaram a sistematizar e discutir diferentes aspectos relacionados a esse processo de desconstrução de políticas públicas, incluindo publicações científicas, relatórios elaborados por organizações da sociedade civil, dados estatísticos disponibilizados por diferentes instituições, entre outros. O trabalho foi construído em diálogo com a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), configurando-se, portanto, como uma pesquisa desenvolvida em interação com esta organização. A participação das pesquisadoras na Plenária Nacional da ANA, realizada em Belo Horizonte, de 5 a 8 de julho de 2022, e as discussões que ali ocorreram acerca deste trabalho, juntamente com as contribuições feitas pelas/os integrantes do Núcleo Executivo e da Secretaria Executiva da ANA ao longo de todo o processo, trouxeram aportes fundamentais para o desenvolvimento deste texto.

Nossa intenção não foi construir um inventário exaustivo do processo de desmonte do amplo leque de programas e ações governamentais de relevância para os povos do campo, da floresta e das águas e para o avanço da agroecologia. A elaboração deste documento buscou atender, fundamentalmente, a dois grandes objetivos. Em primeiro lugar, procuramos documentar (de maneira mais ampla) a trajetória de desconstrução das políticas públicas analisadas. Ao mesmo tempo, sistematizamos elementos capazes de estimular uma reflexão acerca das dimensões assumidas pelo processo de desmonte no que diz respeito às mudanças ocorridas do ponto de vista das prioridades do Estado, de sua capacidade de atuação e das relações Estado-sociedade, diante da desconstrução de um amplo conjunto de mecanismos institucionalizados de participação social. Por fim, na seção final deste capítulo, buscamos exemplificar esse processo de mudança nas políticas públicas, considerando alguns instrumentos específicos.

## 1.1 Precedentes ao desmonte das políticas públicas federais



Para iniciarmos os apontamentos sobre as principais dimensões do desmonte de políticas públicas analisado neste trabalho, é importante estabelecermos, antes de tudo, uma pequena linha do tempo que incorpora não só os marcos institucionais direcionados à agroecologia e à produção orgânica, mas também políticas e instrumentos que, em alguma medida, promovem a transformação dos sistemas agroalimentares desde a perspectiva da agroecologia, entendida, aqui, como ciência, movimento e prática. Dessa forma, propomos um breve resgate histórico a partir da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988.

A Carta Constitucional Brasileira, também chamada de Constituição Cidadã, pode ser considerada como a pedra angular sobre a qual se estabeleceram as estruturas e instrumentos que buscaram colocar em prática os direitos universais das/os brasileiras/os, encerrando um longo ciclo de autoritarismo. A Constituição de 1988 fundamenta, em termos jurídicos, a construção de um Estado democrático, reconhecendo direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Parte desses direitos nunca havia sido assegurada legalmente. Outra já estava inscrita, pelo menos formalmente, em marcos regulatórios já existentes, mas passou, com a Constituição de 1988, a figurar como garantia constitucional. Somam-se a isso dispositivos que já haviam sido integrados nas constituições anteriores, mas estavam desprotegidos sob o regime político implantado pela ditadura empresarial-civil-militar (CASTRO; RIBEIRO, 2009).

A nova Carta Magna foi o primeiro texto constitucional a prever o cumprimento da função social da propriedade da terra (econômica, ambiental, trabalhista e social) entre os direitos fundamentais. Nas constituições anteriores, esse direito estava contemplado apenas no capítulo sobre a ordem econômica. O texto constitucional de 1988 dedicou, também, todo um capítulo sobre a reforma agrária, inovando ao conferir à União a competência de desapropriar, para fins de reforma agrária, imóveis que não cumprissem sua função social (art. 184 da CF/1988) (MENEZES et al., 2018).

A Constituição de 1988 trouxe também uma série de avanços no que diz respeito à questão ambiental. O artigo 225 (art. 225 da CF/1988) estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” Pela primeira vez na história brasileira, foi incorporado à Constituição um capítulo inteiro dedicado ao meio ambiente, tendo como um de seus princípios básicos a promoção do desenvolvimento sustentável, ficando estabelecido o princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público na prevenção e reparação de danos ambientais.

O caráter progressista do texto aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte abarcou, além disso, o reconhecimento da diversidade étnica e cultural do país (MORAIS; JAYME, 2017), incluindo, também, o princípio da não discriminação (seja por raça, idade, cor, sexo, origem ou religião (ALMEIDA, 2018), além da criminalização do racismo prevista no art. 5º do texto (BRASIL, 1988; PAIXÃO, 2019).

As diretrizes adotadas abriram importante espaço para o reconhecimento dos direitos das populações negras (LIMA, 2015) — sejam eles direitos culturais ou fundiários (ARRUTI, 2000) —, além dos direitos específicos dos povos indígenas e quilombolas (SILVA, 2007). No que diz respeito aos povos indígenas, como observa Marés (2013), os dispositivos estabelecidos pela Constituição de 1988 rompem com o paradigma ancorado nas ideias de “assimilação, integração, incorporação e provisoriedade da condição indígena e, em consequência, das terras por eles ocupadas” (MARÉS, 2013, p. 15), assumindo os povos indígenas, na sua diversidade, como “portadores de formas de vida com direito a futuro, não mais como resquícios do passado, em vias de extinção” (BARBOSA, 2018). No que diz respeito à

titulação e reconhecimento das comunidades quilombolas, o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) assegura “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras [...] a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (art. 68 do ADCT, CF/1988).

O texto constitucional de 1988 também trouxe a garantia de acesso universal aos sistemas de saúde e educação, previdência e assistência social (CONTI, 2016; MORAIS; JAYME, 2017), além de incorporar o direito à aposentadoria por parte das/os trabalhadoras/es rurais (FAVARETO, 2017a) e abrir condições à participação da sociedade civil nos espaços políticos e institucionais (DAGNINO, 2004; GRISA; SCHNEIDER, 2014).

A partir da promulgação da CF/1988, desenvolveram-se condições jurídicas para a criação de todo um conjunto de políticas e instrumentos voltados tanto para o desenvolvimento quanto para a proteção de diversos grupos sociais e de seus modos de vida (povos do campo, das florestas e das águas). A evolução desse processo é algo complexo (por diversas vezes contraditório e conflitivo), e por isso as transformações ocorreram de forma lenta, por vezes de forma abrupta, pois são resultado dos padrões de intervenção do Estado (SCHNEIDER; SHIKI; BELIK, 2010), os quais, por sua vez, se constituem como reflexos da lógica de cada governo e de sua relação com diferentes setores da sociedade.

No caso específico desta seção, procuraremos nos deter sobre o Brasil rural em particular, considerando também suas conexões com o mundo urbano, principalmente no que diz respeito à produção e consumo de alimentos. Tomamos como fio condutor as ideias de Schneider e colaboradores (SCHNEIDER; SHIKI; BELIK, 2010), e também de Grisa e Schneider (GRISA; SCHNEIDER, 2014), que identificam no período situado entre 1990 e 2010 a emergência de três gerações de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, compreendendo, aqui, que esses referenciais refletem, também, interpretações distintas sobre o rural brasileiro. É preciso destacar, no entanto, que, ainda que seja possível associar a emergência desses diferentes enquadramentos ou gerações de políticas a um período histórico específico, os diversos quadros interpretativos que orientam a ação do Estado se entrelaçam no tempo.

A primeira geração de políticas, que adquiriu força no debate público sobretudo na primeira parte da década de 1990 (1993-1998), foi marcada pelas discussões referentes à reforma agrária e à política de assentamentos. Verifica-se também, nesse momento, uma intensificação dos processos de luta e organização dos movimentos sociais do campo, que haviam retomado sua atuação nas diferentes regiões do Brasil, sobretudo desde o final da década de 1970. Registra-se, além disso, em meados da década de 1990, o reconhecimento da agricultura familiar como uma categoria no âmbito das políticas públicas. Essas/es produtoras/es, até então identificadas/os no contexto dos programas governamentais como pequenos agricultores ou minifundiários, passam a ser reconhecidas/os como demandantes de políticas e ações específicas por parte do Estado (FAVARETO, 2017).

Esse processo foi resultado, principalmente, das lutas dos movimentos sociais do campo, com destaque para o sindicalismo rural, com apoio de um grupo selecionado de gesto-

ras/es públicas/os e setores da academia. Foi criado, nesse contexto, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), estruturado originalmente como um programa de crédito (de investimento e custeio), que buscava contemplar, em seu desenho de implementação, algumas das demandas trazidas pelos movimentos sociais. Como tem sido amplamente discutido, tanto pela literatura acadêmica como pelos movimentos sociais (particularmente pelas organizações mais diretamente engajadas na promoção da agroecologia), o Pronaf incorporou ao seu desenho original um viés em boa medida produtivista: o acesso ao crédito, em condições diferenciadas, e às tecnologias modernas era visto como elemento essencial na inclusão social e econômica desse segmento de produtoras/es.

O final dos anos 1990 foi marcado, em todo o mundo, pelo processo de globalização, pela liberalização dos mercados e pelo ajuste estrutural das economias. No Brasil, as políticas de desenvolvimento rural foram influenciadas pela emergência, no âmbito internacional, de novos referenciais de políticas públicas, que entendiam que o Estado deveria, na medida do possível, limitar-se a corrigir eventuais “falhas de mercado”, direcionando esforços no combate à pobreza rural e à inclusão de grupos sociais específicos (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Ganha centralidade, nesse momento, uma visão das políticas de desenvolvimento rural preponderantemente como políticas de caráter social, voltadas à melhoria das condições de vida das populações rurais, ao combate à pobreza e à redução das desigualdades sociais. Esse referencial de política pública teve início no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), com o Programa Comunidade Solidária, influenciando, em certa medida, o Programa Fome Zero, que se tornaria o carro-chefe do primeiro governo Lula (2003-2006) (SCHNEIDER; SHIKI; BELIK, 2010; GRISA; SCHNEIDER, 2014). Nesse mesmo período, as populações rurais tornaram-se público-alvo de diferentes ações de transferência de renda, que tiveram seu início ainda no governo FHC, culminando com a criação do Bolsa Família, entre outros programas, no primeiro governo Lula.

A aproximação do Pronaf com o Programa Comunidade Solidária, durante o governo FHC, gerou inquietações por parte dos movimentos sociais, que temiam que esta política passasse a ser interpretada como uma ação de “assistência social”. Ao mesmo tempo, ia ficando cada vez mais clara a necessidade de que o Pronaf contemplasse de uma forma mais efetiva a diversidade de agricultura familiar, sendo que os próprios movimentos sociais passaram a direcionar esforços para a criação de linhas de crédito específicas que pudessem ser voltadas a agricultoras/es mais descapitalizadas/os ou em situação de vulnerabilidade social. É nesse processo que foram criados o Pronafinho (1997) e o Grupo B do Pronaf (1999).<sup>8</sup>

É importante destacar que, no final da década de 1990, as populações do campo, da floresta e das águas continuavam se organizando, por diferentes caminhos, no esforço por

---

**8** - Visando atender as/os agricultoras/es familiares que enfrentavam dificuldades para acessar o Pronaf, em 1997 foi criado o “Pronafinho”, uma linha de crédito dentro do Pronaf voltada a agricultoras/es bem próximas/os da linha de pobreza (cerca de um terço do nível de renda bruta das/os primeiras/os beneficiárias/os do Programa). Em 1999 teve início a criação de outros grupos no interior do Programa, de acordo com o grau de capitalização das/os agricultoras/es familiares e considerando se eram ou não beneficiárias/os de programas de reforma agrária. O grupo B refere-se às/aos agricultoras/es em maior vulnerabilidade social e corresponde ao microcrédito produtivo rural.

garantir seus direitos constitucionais. Além disso, demandavam a ampliação da sua participação em diferentes espaços institucionais, relacionados à formulação e implementação de políticas públicas em distintas áreas, dialogando com diferentes ministérios.

No final dos anos 1990 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tendo como competências a implementação de políticas públicas relacionadas à reforma agrária, ao fortalecimento da agricultura familiar e à titulação de terras quilombolas. Destaca-se que, entre 2000 e 2016, o Governo Federal contou com dois ministérios dedicados à execução de políticas ligadas ao mundo rural, o MDA e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Este último manteve-se voltado, principalmente, ao suporte à uma agricultura empresarial, de grande porte, voltada majoritariamente (mas não exclusivamente) à exportação (MEDEIROS; GRISA, 2019).

A partir do primeiro governo Lula, verifica-se uma inflexão dos referenciais de política no que diz respeito ao papel do Estado. Destaca-se, no plano macroeconômico, uma orientação que buscava combinar um vigoroso financiamento, por parte do Estado, a um conjunto inovador de políticas sociais, em articulação com diferentes políticas de promoção do desenvolvimento. Destaca-se, ainda, no que diz respeito às relações com a sociedade civil, um reforço muito significativo dos dispositivos de participação social.

O combate à fome e a garantia da segurança alimentar e nutricional das populações urbanas e rurais irão assumir um lugar de centralidade nessa agenda de caráter neodesenvolvimentista. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), que havia sido dissolvido em 1995 pelo governo FHC, foi recriado, passando a ser responsável pela formulação de diretrizes sobre o tema. No mesmo ano foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que buscava articular o fortalecimento da agricultura familiar à implementação de programas sociais voltados às populações em insegurança alimentar, utilizando como mecanismo as compras institucionais. Em 2006, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei n. 11.346/2006) e instituído o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Em 2009, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi reformulado. A nova legislação que passou a orientar o programa teve, como um de seus principais avanços, a determinação de que 30% do total de recursos investidos pelo PNAE deveriam ser aplicados na compra de produtos oriundos da agricultura familiar. Somam-se a isso as novas orientações no que se refere à composição dos cardápios e à ampliação dos recursos repassados às escolas indígenas e comunidades quilombolas.

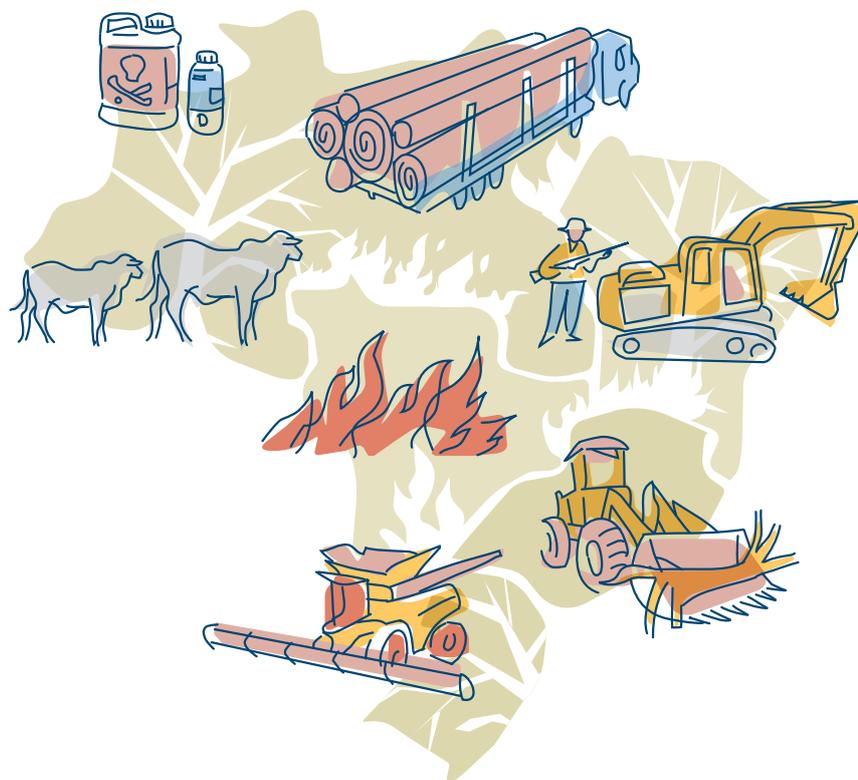
A terceira geração de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar e à promoção do desenvolvimento rural, que emerge a partir de 2003, será pautada por um referencial voltado, principalmente, para a construção de mercados com base em princípios de segurança alimentar e sustentabilidade ambiental. Entretanto, isso não significa que o viés modernizante (presente nas políticas de fortalecimento da agricultura familiar desde a primeira geração) não tenha se mantido como uma referência na formulação e implantação de diferentes programas e ações governamentais.

Nesse período destaca-se também a criação, em 2006, de uma instância específica de participação dos povos e comunidades tradicionais. A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) foi criada a partir de demandas da sociedade, tendo como objetivo central promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, enfatizando o reconhecimento e a garantia de seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais e tendo como uma de suas principais atribuições a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).

Ainda no contexto dessa geração de políticas, destaca-se a aprovação do Decreto n. 7.794/2012, que instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), que surge como expressão de demandas dos movimentos sociais e redes da sociedade civil com atuação no campo da agroecologia, a partir de uma proposta formulada por movimentos de mulheres trabalhadoras rurais durante a Marcha das Margaridas em 2011. A PNAPO enfrentou muitos desafios em seu processo de implementação, considerando, de um lado, a força política do agronegócio e sua capacidade de influência sobre a ação governamental e, de outro, a persistência de referenciais de políticas públicas ancorados na imagem de um mundo rural “produtivista”, concebido principalmente como um espaço voltado à exploração econômica, e não como um lugar de trabalho e de vida. Ao mesmo tempo, a PNAPO desponta como uma experiência pioneira de construção e coordenação de políticas públicas voltadas à agricultura e à produção orgânica, com intensa participação da sociedade civil, sobretudo no âmbito da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), composta tanto por representações do governo federal como da sociedade civil.

Nesta primeira seção do trabalho, nossa intenção não foi reconstituir, de forma detalhada, a trajetória de construção de políticas públicas de relevância para as/os trabalhadoras/es do campo, da floresta e das águas. Muitos aspectos relevantes nesse percurso não chegaram a ser abordados ou não foram aprofundados em toda a sua extensão nesta seção. Nosso objetivo principal com essa breve retrospectiva foi, fundamentalmente, organizar um conjunto de informações de base capaz de permitir à/ao leitora/or um entendimento mais amplo sobre os processos de desmonte de políticas públicas ocorridos ao longo da última década, e que serão discutidos a seguir.

## 1.2 Mudanças nas prioridades do Estado a partir de 2016: o modelo agroexportador avança a passos largos



As tensões presentes nos governos de coalizão liderados pelo Partido dos Trabalhadores, entre uma agenda de inspiração neodesenvolvimentista e a persistência de um Estado neoliberal, que buscava se adequar às dinâmicas do capitalismo internacional assegurando, em muitos aspectos, a continuidade de um modelo de desenvolvimento baseado na exploração intensiva dos bens naturais, aprofundaram-se durante o governo Dilma (ALVES, 2015; SVAMPA, 2020). Na intenção de uma repetição da chamada “união nacional” construída desde os governos Lula, nos mandatos liderados pela presidenta Dilma buscou-se uma espécie de conciliação com algumas ideias opostas às suas propostas de campanha, particularmente em função de diversas crises políticas — que se aprofundaram, sobretudo, a partir das manifestações de 2013 —, do desaquecimento da economia internacional (com redução dos preços das *commodities* e dos investimentos diretos estrangeiros) e de narrativas que sustentavam uma crise fiscal supostamente causada pelos programas sociais sob as gestões do PT (BASTOS, 2017; GRISA, 2018).

A intenção de Dilma era desarticular a sua oposição mais ferrenha, enfrentada desde seu primeiro mandato, materializada principalmente na burguesia ligada ao setor financeiro. Essa intenção foi amparada na nomeação de Joaquim Levy (diretor-superintendente do Banco Bradesco) para ministro da Fazenda, o qual viria a liderar a execução de cortes orçamentários do governo (BASTOS, 2017). Portanto, é importante apontar que, do ponto de vista eco-

nômico, algumas mudanças nas prioridades do Estado acabaram acontecendo antes mesmo do processo que levou à deposição da presidenta, quando, em 2015, ela assumiu uma agenda econômica de ajuste fiscal.

De forma contextualizada, ainda em 2015 houve um importante posicionamento do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB),<sup>9</sup> do então vice-presidente Michel Temer, em relação às prioridades em termos macroeconômicos que deveriam ser adotadas pelo governo, tanto no que diz respeito às políticas públicas como ao ajuste fiscal. Uma das argumentações centrais nessa narrativa foi que, desde a Constituição de 1988, o governo tinha assumido muitas despesas obrigatórias que comprometiam parte importante o orçamento (BASTOS, 2017).

Um ano depois, com a posse de Michel Temer na Presidência da República, por meio de um golpe parlamentar-jurídico-midiático, essas argumentações atuaram como principais justificativas para uma série de medidas sob seu governo que podemos chamar de “ofensiva sobre direitos constitucionais” (FAVARETO, 2017, p. 20). Entre as medidas, é possível citar como particularmente importantes as reformas previdenciária e trabalhista (ou contrarreformas), além do congelamento de gastos públicos por vinte anos.<sup>10</sup>

O modelo neoliberal de políticas públicas, que vinha assumindo contornos mais fortes desde o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, ganhou força após o golpe, alterando a agenda do Governo Federal. As prioridades voltaram-se basicamente para a garantia da estabilidade macroeconômica, acreditando na capacidade dos mercados de assegurar a retomada do crescimento econômico. O Estado passou a atuar na flexibilização de normas e regulamentações de interesse do setor privado — que afetaram, por exemplo, a legislação trabalhista, ambiental e fundiária —, apostando nas privatizações, em detrimento de gastos públicos e investimentos.

Essa modificação das prioridades do Estado foi particularmente favorecida a partir da amplificação da participação de alguns grupos e representações no debate político. É fato que durante os governos petistas fortaleceu-se o que Delgado (2012) chama de “pacto de economia política do agronegócio”. Este arranjo começou a ser gestado ainda na década de 1990, consolidando-se sobretudo a partir dos anos 2000, favorecendo um processo de acumulação de capital em múltiplos setores — agricultura, cadeias agroindustriais, mercado de terras e sistema de crédito —, com o apoio do Estado.

A estruturação de diversas políticas voltadas à agricultura familiar foi acompanhada por um intenso (e desigual) fortalecimento de políticas públicas e grandes projetos de infraestrutura direcionados ao agronegócio, aprofundando o viés agroexportador no que diz respeito à participação brasileira nos fluxos de comércio internacionais e reforçando uma tendência de reprimarização da economia. Verifica-se, também, sobretudo nos anos 2010,

---

<sup>9</sup> - Atual Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

<sup>10</sup> - A Proposta de Emenda à Constituição n. 55, de 2016 (mais conhecida como PEC do teto dos gastos públicos), deu origem à Emenda Constitucional n. 95, que determina, basicamente, um teto para o reajuste dos gastos públicos anuais por um prazo de vinte anos, cujos valores estariam amarrados às taxas de inflação dos anos anteriores.

uma crescente articulação das organizações e práticas representativas do agronegócio, juntamente com uma intensificação de diferentes campanhas midiáticas visando à legitimação desse ator na sociedade. As narrativas presentes em campanhas como *O Agro é Tudo* apresentam o setor como um arranjo intersetorial moderno e eficiente, estruturado “do campo à mesa”, fator-chave no desenvolvimento econômico e na garantia da segurança alimentar do país (POMPEIA, 2020a; POMPEIA, 2020b).

Contudo, a partir de 2010 e, sobretudo, a partir dos governos Temer e Bolsonaro, em função de uma aproximação política entre diversos setores ligados ao agronegócio — manifesta, por exemplo, na criação do Instituto Pensar Agropecuária (IPA) (POMPEIA, 2020b) —, vem ocorrendo uma expansão ainda mais dramática da atuação política do agronegócio, sendo notável o crescimento da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), popularmente conhecida como “Bancada Ruralista”. Vale destacar que o número de parlamentares vinculados à FPA ampliou-se, da 54ª legislatura (de 2011 a 2015) para a 55ª legislatura (de 2015 a 2019), de 191 para 228 deputadas/os federais e de 11 para 27 senadoras/es (LIMA, 2018).

O peso desta bancada foi fundamental para a aprovação no Congresso do novo Código Florestal, em 2012, que resultou não apenas em uma significativa redução do grau de proteção garantido pela legislação à preservação da cobertura vegetal nativa como, também, institucionalizou legalmente uma série de concessões aos proprietários rurais, anistiando multas por desmatamentos ilegais ocorridos até 22 de julho de 2008, reduzindo as chamadas Áreas de Preservação Permanente (APPs) e liberando os proprietários rurais, em parte ou totalmente, do compromisso de recuperar as Áreas de Reserva Legal (ARLs) (PACKER, 2015).

Em 2016, a FPA acentuou sua participação política, reivindicando reajustes na política agrícola brasileira. Em termos de arquitetura institucional, por exemplo, a Frente argumentava em prol da existência de uma só agricultura, que expressaria uma convergência de interesses entre as diferentes categorias de produtoras/es e agentes do agro. Para aquelas/es consideradas/os “verdadeiros agricultores”, deveriam ser destinadas políticas de crédito, de acesso a tecnologias e outros instrumentos focados na produção agrícola. Já para aquelas/es que não conseguiriam chegar nessa condição em função da concorrência e da falta de acesso a recursos e tecnologias (pequenas/os produtoras/es e residentes rurais), bastariam políticas sociais retardando seu deslocamento para o espaço urbano (FAVARETO, 2017).

Assim organizada, essa narrativa resume o rural brasileiro ao aumento da produção e da produtividade, amparada pela expansão da tecnologia no campo e voltada ao mercado internacional (FAVARETO, 2017), desconsiderando a diversidade dos modos de vida e de relacionamento com a terra, a floresta e as águas presentes no rural brasileiro, as desigualdades estruturais e todas as dificuldades socioambientais enfrentadas há bastante tempo por diversos grupos sociais, incluindo povos e comunidades tradicionais.

Além disso, a FPA passou a intensificar suas demandas relativas à implantação e/ou reformulação de instrumentos de políticas públicas visando assegurar a competitividade

do agronegócio brasileiro, buscando melhorias nas condições de acesso ao seguro agrícola e a linhas de financiamento, maior agilidade na pesquisa agrícola, expansão da presença nos mercados internacionais, revisão das legislações trabalhista, ambiental e fundiária, entre outras (NIEDERLE et al., 2022). A combinação de uma perspectiva econômica liberal com o fortalecimento político do agronegócio deu “caldo” para argumentações relativas aos cortes de gastos públicos, às (contra)reformas e para as diversas alterações nas políticas agrárias e de regularização fundiária implementadas durante o governo Temer (SAUER; ZUNIGA LEITE, 2017).



### PARA SABER MAIS

**Hegemonia do agronegócio criou “arapuca macroeconômica” no Brasil: entrevista com o economista Guilherme Delgado.**

**FONTE:** <https://ojoioeotrigo.com.br/2022/05/hegemonia-do-agronegocio-criou-arapuca-macroeconomica-no-brasil>.

A eleição de Jair Bolsonaro em 2018 conferiu legitimidade democrática para uma nova coalizão governamental que já vinha ganhando espaço no governo Temer. Ainda que marcado por linhas de continuidade em relação ao período anterior, os valores associados ao liberalismo econômico e ao autoritarismo (além do combate específico à “esquerda”, sua ideologia e suas pautas) conferem especificidades ao governo Bolsonaro. As principais ações do governo podem ser resumidas em três frentes:

1. a redução drástica da abertura do Estado ao debate com a sociedade civil;
2. o contracionismo fiscal e, por consequência, a extinção ou redução de diversas políticas sociais;
3. a oposição ideológica tanto ao programa como às formas de gestão implementadas pelos governos anteriores (FHC e, particularmente, petistas), promovendo uma desestruturação de diversas políticas que vão de encontro aos ideais conservadores (ANDRADE, 2020).

No âmbito do desenvolvimento rural, a atuação dessa nova coalizão, somada ao fortalecimento e concertação entre os setores do agronegócio, aprofundou e acirrou, ainda mais, mudanças que já vinham ocorrendo nas políticas públicas voltadas à promoção da agroecologia, ao fortalecimento da agricultura familiar, à garantia da segurança alimentar e à preservação do meio ambiente, sendo acompanhados por um movimento de desestruturação de direitos dos povos e comunidades tradicionais em detrimento da expansão da produção e exploração de *commodities*, além da mineração (POMPEIA, 2020).

Em resumo, é possível perceber mudanças nas prioridades do Estado em diversas áreas, com retrocessos importantes no que diz respeito ao reconhecimento, no âmbito dos programas e ações governamentais, da existência no Brasil de duas agriculturas. A produção e exportação de *commodities* passa a figurar cada vez mais como a grande prioridade,

reforçada, de um lado, pela demanda por produtos agropecuários no mercado internacional e, de outro, por uma política econômica favorável às exportações, em um cenário de desvalorização do real. Registra-se, ainda: a desconstrução das políticas de abastecimento alimentar em favor de soluções ancoradas em uma crença no “livre mercado”; a flexibilização dos marcos regulatórios, intensificando os processos de transferência de terras públicas para particulares; um aumento considerável de conflitos sociais no campo e da violência sobre povos e comunidades tradicionais.



### PARA SABER MAIS

**A Comissão Pastoral da Terra (CPT) divulga relatório sobre conflitos no campo, no Brasil, em 2021.**

**FONTE:** <https://mst.org.br/2022/04/19/cpt-divulga-relatorio-sobre-conflitos-no-campo-no-brasil-em-2021%EF%BF%BC/>

**LINK PARA O DOCUMENTO:** <https://www.cptnacional.org.br/downlods/summary/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14271-conflitos-no-campo-brasil-2021>

Ao mesmo tempo que as políticas públicas para a agricultura familiar, agroecologia e alimentação saudável são secundarizadas, verifica-se o fortalecimento do modelo agroexportador, favorecido por diversos mecanismos “que deixaram a boiada passar”, como, por exemplo, a flexibilização de normativas voltadas ao controle e fiscalização dos agrotóxicos. Na área ambiental, essa agenda de prioridades se materializa na fragilização das políticas de fiscalização, licenciamento e gestão; na privatização de áreas protegidas – veja-se o caso do programa *Adote um Parque* –; e em uma reorientação para o chamado “ambientalismo de resultados” (CARDOSO, 2021). Nesse contexto, os processos de expropriação da natureza e a agenda neoextrativista<sup>11</sup> que já vinham se manifestando anteriormente avançaram a passos largos na gestão de Jair Bolsonaro.

---

<sup>11</sup> - O neoextrativismo pode ser entendido como um modo de apropriação da natureza – exaurindo solos, diminuindo a biodiversidade, poluindo corpos hídricos e afetando comunidades – e um modelo de desenvolvimento baseado na sobre-exploração dos bens naturais e na expansão das fronteiras de exploração dos territórios, antes considerados improdutivos do ponto de vista do capital (SANTOS et al., 2021; SVAMPA, 2020).

## 1.3 Desestruturação das capacidades de atuação do Estado



Vimos até agora que as alterações nas prioridades do Estado afetam diretamente a construção de políticas públicas, justamente ao favorecer certas agendas e públicos beneficiados em detrimento de outros. Nesta seção vamos dar ênfase à desestruturação das capacidades do Estado, ou seja, das condições que possui para operar as políticas públicas. Essas condições, por sua vez, podem ser pensadas em três dimensões distintas, embora, na prática, estejam interconectadas: capacidades financeiras, institucionais e burocráticas.

### 1.3.1 As distintas formas de desconstrução das capacidades financeiras

As capacidades financeiras dizem respeito à disponibilização de dotações orçamentárias e recursos financeiros para a implementação de políticas públicas. Nesse sentido, se entre 2002 e 2015 houve um aumento expressivo nos investimentos sociais do governo, esse cenário se alterou drasticamente a partir de 2016. Podemos começar analisando algumas ações do Orçamento Geral da União (OGU), uma vez que é um termômetro muito importante de quanto os recursos arrecadados pela União estão subsidiando a garantia de direitos à sociedade (INESC, 2021). Além das regras fiscais já estabelecidas para limitação de gastos

públicos,<sup>12</sup> três alterações orçamentárias passaram a afetar dramaticamente o direcionamento de recursos da União para a execução de políticas públicas e seus instrumentos: a Emenda Constitucional (EC) do Teto de Gastos; as Leis de Diretrizes Orçamentárias para 2020, 2021 e 2022; e as emendas constitucionais<sup>13</sup> que tornam obrigatória a execução financeira das emendas parlamentares (INESC, 2021; MARQUES, 2022).

A Emenda Constitucional n. 95 — do Teto de Gastos — representou uma espécie de agenda de austeridade orçamentária ainda mais radical do que aquela posta na década de 1990. Isso porque serviu de justificativa para o contingenciamento de recursos que deveriam atender às necessidades da população (INESC, 2020), influenciando drasticamente a formulação e implementação de um amplo conjunto de políticas públicas (FAVARETO, 2017). Na prática, essas medidas instituíram um congelamento dos gastos públicos, afetando saúde, educação e outras políticas sociais — incluindo o reajuste do salário mínimo —, impactando, sobretudo, os grupos mais carentes em termos de serviços públicos e de acesso a políticas (BASTOS, 2017). A redução dos gastos públicos foi uma das pautas eleitorais de Bolsonaro, que, depois de eleito, buscou dar continuidade às reformas que haviam começado sob a gestão de Temer: previdenciária, tributária, administrativa e privatizações (ANDRADE, 2020).

Já as demais modificações associadas à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à implantação das chamadas emendas parlamentares implicam que, na prática, parte do orçamento da União, cuja destinação era anteriormente definida pelo Poder Executivo e por outras instâncias democráticas e tecnicamente capacitadas, como as Comissões Temáticas do Senado e da Câmara dos Deputados, com representação multipartidária, passa a ser monocriticamente alocada pelo relator-geral e pelas emendas individuais. Isso abre margem para decisões de interesse individual, em detrimento dos interesses coletivos da sociedade, podendo fortalecer dinâmicas como o patrimonialismo e o clientelismo<sup>14</sup> (MARQUES, 2022).

---

**12** - A Regra de Ouro Fiscal define que “a União só pode se endividar para pagar despesas de capital, não despesas de consumo e de custeio. Ela tem o objetivo de evitar que governos se endivitem para financiar despesas correntes (salários de servidores públicos, benefícios previdenciários e assistenciais, funcionamento e manutenção da administração pública etc.)”. Já a Regra Fiscal da Meta de Resultado Primário “fixa anualmente limites para o déficit primário da União, isto é, para a relação entre as receitas e as despesas governamentais que, desde 2014, está deficitária. A cada dois meses o governo precisa readequar seus gastos à arrecadação de impostos, taxas e contribuições.” Essa última é definida anualmente por meio das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (INESC, 2021, p. 10).

**13** - EC n. 86, EC n. 100, EC n. 105 e EC n. 109. Vale lembrar que existe uma controvérsia jurídica no Brasil sobre a obrigatoriedade na execução das chamadas despesas discricionárias, ou seja, aquelas cuja alocação não é expressamente definida pela Constituição. Discute-se, neste caso, se o orçamento seria autorizativo ou impositivo; ou seja, se o gestor estaria meramente autorizado ou efetivamente obrigado a alocar um determinado recurso em conformidade com o que determina a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Mas é importante ressaltar que as emendas constitucionais citadas acima “não instituíram exatamente o orçamento impositivo no país, visto que parte das programações aprovadas não será executada, seja em função da base de cálculo, seja por motivo de impedimento técnico ou pela utilização de restos a pagar para fins de cumprimento da execução financeira” (SANTOS; GASPARI, 2020, p. 383). Ou seja, mantêm-se, pelo menos em parte, tanto o orçamento autorizativo quanto o impositivo, mas a questão nevrálgica reside na possibilidade de desconexão das emendas parlamentares em relação aos princípios e diretrizes de planejamento que norteiam o desenho e a execução de políticas públicas pelo Poder Executivo.

**14** - De forma simplificada, o clientelismo pode ser entendido como uma relação entre pessoas e líderes políticos, envolvendo a distribuição de diferentes tipos de favores e benefícios em troca de apoio político. Práticas clientelistas ocorrem histórica e sistemicamente no Brasil (CARVALHO, 1997). Já o patrimonialismo pode ser entendido como a sobreposição entre o público e o privado no âmbito da gestão do Estado, implicando o atendimento de interesses pessoais em detrimento do interesse público (MENDONÇA, 2015).

Essas mudanças nas capacidades financeiras do Estado repercutiram em diversas áreas de atuação governamental, pois as limitações orçamentárias comprometem a implantação dos planos, programas e instrumentos de políticas públicas. Para entender como isso se deu no contexto de cada grupo específico de políticas, nos próximos parágrafos trazemos alguns estudos que avaliaram esse processo de redução orçamentária e financeira e de realocação de recursos, considerando suas finalidades originárias. É importante esclarecer, no entanto, que, em função de haver muitas formas de agrupar as diferentes políticas e chegar a esses números, cada pesquisa usou uma metodologia diferente para a análise das dotações orçamentárias e execução dos recursos. Diante disso, não podemos comparar ou agregar as informações extraídas desses diferentes estudos.

O orçamento destinado e efetivamente executado na implantação de políticas voltadas ao meio ambiente — ainda que nunca tenha ficado evidente a sua prioridade sob nenhuma gestão — vem sendo paulatinamente enxugado. Quando comparamos os orçamentos previstos no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), observamos que houve diminuição de recursos destinados a essa área entre 2020 e 2021, passando de pouco mais de R\$ 2,879 milhões para R\$ 2,621 milhões. Contraditoriamente, houve um ligeiro aumento desse orçamento na PLOA 2022, fruto das pressões políticas que o governo Bolsonaro vem sofrendo em função do descaso com a área ambiental (CARDOSO, 2021). Mas, quando olhamos esses valores em termos da efetiva aplicação dos recursos, em 2021 o orçamento executado na área de Meio Ambiente (incluindo Ibama, ICMBio e Jardim Botânico) foi o menor desde 2019, observando-se, também, uma redução nos recursos destinados ao Fundo Nacional de Mudanças Climáticas. A execução financeira foi de R\$ 3,08 bilhões em 2019, passando no ano seguinte para R\$ 2,99 bilhões e diminuindo ainda mais em 2021, quando alcançou apenas R\$ 2,50 bilhões.<sup>15</sup> Esses gastos representam hoje menos da metade do que era despendido no ano de 2014, afetando de forma mais proeminente os gastos “na ponta”, como fiscalização ambiental e prevenção e controle de incêndios florestais (INESC, 2021).

Já quando analisamos os gastos públicos direcionados para os povos indígenas, percebemos também as dimensões alcançadas por esse desmantelamento. Apesar de os valores destinados à atenção a esses grupos não terem sido drasticamente alterados como na área de Meio Ambiente, isso não implica uma melhor situação. O orçamento autorizado da Funai, por exemplo, vem passando por altos e baixos nos últimos quatro anos. Em 2019 foram autorizados R\$ 776,93 milhões, passando para R\$ 764,12 e R\$ 746,34 milhões nos anos seguintes, respectivamente. Já em 2022, o orçamento autorizado encolheu ainda mais, ficando na faixa dos R\$ 618,06 milhões; uma diminuição de mais de R\$ 100 milhões em menos de quatro anos. No âmbito do Programa Finalístico da Funai, objetivando ações de proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas, houve uma diminuição significativa dos recursos entre 2019 e 2020, passando de R\$ 146,25 para R\$ 109,83 milhões. Em 2021, ocorreu tanto um aumento na destinação dos recursos empenhados (passando de 85% para 95%)

---

**15** - Todos os valores organizados pelo INESC e apresentados nesta seção foram corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

quanto uma ampliação de cerca de R\$ 30 milhões nos recursos destinados, boa parte em função das ações de enfrentamento da Covid-19 nas comunidades indígenas (INESC, 2021). Contudo, em 2022, o orçamento autorizado despencou novamente para R\$ 91 milhões, perfazendo uma diminuição de R\$ 50 milhões.

Ao mesmo tempo que registramos essas reduções, observamos também que a execução financeira das ações voltadas à regularização, demarcação e fiscalização de terras indígenas sofreu um aumento de R\$ 34,95 milhões (em 2019) para R\$ 41,08 milhões (em 2021), transformando-se na “cereja do bolo” da gestão da Funai. Esses números apontam que, ao invés de investimentos para garantir a proteção das terras indígenas e avanços na demarcação das terras já existentes, grande parte dos esforços foi direcionada para indenizações e aquisições de imóveis. Ilustrando essa opção, destacamos que, desde 2019, não ocorreu nenhuma delimitação e/ou demarcação de terras indígenas. Somado a isso, no PPA 2020-2023<sup>16</sup> foi simplesmente retirada a meta de delimitação de Terras Indígenas do Plano Estratégico da Funai (INESC; INA, 2022). Na prática, portanto, “os recursos são gastos, mas para fortalecer e beneficiar não indígenas, enquanto fragilizam as comunidades e estimulam novas invasões” (INESC, 2021, p. 72).

Também houve mudanças nas prioridades de alocação de recursos para as comunidades quilombolas. A análise das execuções financeiras destinadas a esse grupo evidencia que foram privilegiadas as ações de indenização a ocupantes irregulares em territórios quilombolas, em detrimento do reconhecimento e estruturação dos territórios e melhorias das condições de vida dessas populações (combate à insegurança alimentar, gestão do saneamento básico etc.). Além disso, também vem ocorrendo diminuição das execuções orçamentárias anuais. Embora existam valores remanescentes de execuções de anos anteriores (ou seja, de serviços de infraestrutura efetivamente entregues às comunidades), em 2019 a execução orçamentária foi de 76% do total autorizado; de forma pior, em 2020 essa execução foi de apenas 49%. Um agravante dessa situação é que os valores da Execução Financeira para Fomento ao Desenvolvimento Local para Comunidades Remanescentes de Quilombos e Outras Comunidades Tradicionais, que teriam o objetivo de apoiar pequenas atividades produtivas desenvolvidas por esses grupos, foram inexistentes em 2020 e irrisórios em 2021 (INESC, 2021).

Para a agricultura familiar, os números são igualmente desalentadores. Depois de anos consecutivos de crescimento, tanto do orçamento como dos valores executados, o volume de recursos aplicados no Pronaf — programa que funcionou como uma espécie de carro-chefe das políticas de fortalecimento da agricultura familiar desde meados da década de 1990 — sofreu uma redução de 24% entre 2014 e 2018, depois de alcançar seu pico em 2014 (R\$ 30 bilhões, em valores de 2018). Cabe observar que a diminuição do montante destinado à agricultura familiar foi mais acentuada do que no caso das/os médias/os e grandes produtoras/es,

---

**16** - O Plano Plurianual (PPA) tem como função definir macroestratégias, metas e diretrizes específicas para a gestão do orçamento no âmbito da Administração Pública. É construído pelo governo federal a cada 4 anos, orientando a Lei Orçamentária (LOA) de cada ano (INESC, 2021).

uma vez que o volume total de recursos executados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), sem o Pronaf, diminuiu em 11% nesse mesmo período (WESZ Jr., 2021).

Ao longo de sua trajetória e, sobretudo, no período mais recente, a destinação do crédito do Pronaf tornou-se cada vez mais seletiva. Os recursos investidos foram se concentrando, principalmente, na região Sul do Brasil — que chegou a absorver 60% do valor total investido entre 2017 e 2018 —, reforçando uma tendência histórica. Esses investimentos têm sido acessados, em boa medida, pelos segmentos mais capitalizados da agricultura familiar (WESZ Jr, 2021; IPEA, 2022). E, quando se observa a distribuição dos recursos financiados pelas operações de custeio apoiadas pelo Programa entre 2007 e 2017, segundo diferentes atividades, constata-se uma grande concentração dos investimentos na soja, no milho e no café, bem como na pecuária bovina e no apoio a sistemas produtivos baseados em tecnologias convencionais (IPEA, 2022). O viés produtivista deste programa, seu perfil tecnológico e sua focalização em segmentos específicos da agricultura familiar já vinham sendo criticados por alguns movimentos sociais durante as administrações petistas.

Também cabe citar, aqui, a redução das dotações finais do orçamento da União para Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, ou seja, a compra de produtos oriundos da agricultura familiar para destinação aos programas sociais. Enquanto entre 2012 e 2014 as dotações finais ficavam na faixa de um bilhão de reais (em 2012 esse valor foi de R\$ 1,3 bilhão), a partir de 2015 esses valores passaram por forte diminuição, chegando a alcançar, aproximadamente, R\$ 642 milhões naquele ano. Em 2019, os montantes alocados para essas ações reduziram-se ainda mais, ficando em R\$ 168 milhões. Por fim, o menor valor da década foi destinado em 2021, com um orçamento insuficiente, equivalente a R\$ 135 milhões para a execução dessa política (MARQUES, 2022).

Cabe apontar também que, em agosto de 2021, foi instituída a Medida Provisória n. 1.061, por meio da qual o programa foi modificado, sendo incorporado ao chamado Auxílio Brasil e ganhando novo rótulo: Alimenta Brasil. Para além da mudança de nome, foram alterados os critérios estabelecidos para a destinação dos recursos (antes eram priorizadas regiões nas quais os índices de pobreza eram maiores), sendo que a modalidade voltada à Aquisição de Sementes foi extinta. Além disso, parte de seu orçamento passou a ser atrelada às emendas do relator. Na prática, boa parte dos recursos não demanda mais critérios exclusivamente técnicos para a sua destinação, passando a depender da vontade política dos parlamentares e do próprio governo, assumindo um formato de execução pouco transparente (SAMBUICHI et al., 2022).

O Programa de Aquisição de Alimentos foi uma das ações estruturantes no combate à insegurança alimentar e, a exemplo dele, outros programas e ações voltadas à segurança alimentar e nutricional (SAN) também foram afetadas. Para ilustrar, citamos que não foi dada continuidade ao II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAN-SAN) 2016-2019 e que a comparação de valores aplicados entre 2014 e 2018 aponta para uma redução de 67% no programa de distribuição de alimentos para grupos populacionais tradicionais e específicos (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022; SAMBUICHI et al., 2019). Já o

III PLANSAN sequer chegou a ser estabelecido, tendo em vista que o Consea foi extinto em 2019 e, com isso, não houve convocação da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para a articulação do novo Plano (MELITO, 2020).

Também houve desestruturação financeira das áreas e políticas dedicadas à agroecologia. Quando analisamos as dotações orçamentárias, percebemos que o primeiro Planapo (2012-2015) foi finalizado em 2015 com uma arquitetura institucional envolvendo 125 iniciativas e 4 eixos, além de recursos orçados em R\$ 1,8 bilhão, somados a R\$ 7 bilhões em crédito rural. Já o II Planapo (2016-2019) — embora contemplasse mais iniciativas e eixos do que o anterior (SAMBUICHI et al., 2019), em função das críticas feitas ao I Planapo e das demandas dos movimentos do campo agroecológico (NIEDERLE et al., 2022) — teve sua execução iniciada apenas em 2018, sendo que diversas ações não foram implementadas e a falta de transparência em termos financeiros comprometeu seu monitoramento e avaliação. Por fim, como algo emblemático desse desmonte, destacamos que o III Planapo 2020-2023 sequer foi estabelecido.

### 1.3.2 Desconstrução das capacidades institucionais: casos emblemáticos

Além dessas mudanças nas capacidades financeiras, também se destaca, nesse período, o desmonte de institucionalidades (ministérios, secretarias e outros órgãos), o que repercute nas condições do Estado de construir e operar políticas públicas. Como emblemático do desmonte de capacidades institucionais citamos a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), efetivada por meio da MP n. 726/2016, seguida pela sua transferência para a Casa Civil por meio do Decreto n. 8.780/2016 (MATTEI, 2017). Com isso, não só uma nova interpretação do rural e dos grupos sociais que dele fazem parte passou a ser posta em prática, mas a própria construção de agendas foi drasticamente modificada. A extinção do MDA, de certa forma, chancelou o fim do pacto de coexistência entre agronegócio e agricultura familiar, que prevalecia desde a década de 1990 (NIEDERLE et al., 2022), como mencionado anteriormente.

Além da sua extinção, vários instrumentos foram paralisados e as ações do antigo MDA passaram a ficar dispersas em diversos espaços institucionais (GRISA, 2018). Atribuições relativas à agricultura familiar foram alocadas, inicialmente, na Secretaria Especial de Agricultura e Desenvolvimento Agrário (SEAD). Posteriormente, por meio do Decreto n. 9.667/2019, foram absorvidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), institucionalidade com quem a agricultura familiar travou recorrentes enfrentamentos institucionais em virtude da invisibilidade historicamente conferida à categoria social (SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020).

Similarmente ao MDA, no começo de 2019, a Fundação Nacional do Índio (Funai) e a Fundação Cultural Palmares também sofreram desmontes, fragilizando a garantia do direito dos povos e comunidades tradicionais de acesso aos territórios. No caso da Funai, inicial-

mente, suas atribuições foram repartidas entre o MAPA e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Apenas depois de intensa pressão social, a Funai acabou voltando para o Ministério da Justiça (INESC, 2020); mas, aqui, enfrentando as limitações políticas e financeiras já comentadas. No caso da Fundação Cultural Palmares, com a chegada de Sérgio Camargo à direção da instituição, configurou-se uma narrativa contra o movimento negro, os territórios negros e quilombolas e as figuras símbolo de resistência negra no país, tais como o próprio Zumbi dos Palmares (CORRÊA; MONTEIRO; MARÇAL, 2020). De forma ainda mais grave, Camargo extinguiu órgãos vinculados à Fundação, tais como o Comitê Gestor do Parque Memorial Quilombo dos Palmares, o Comitê de Governança e o Comitê de Dados Abertos (ARAÚJO; VENTURINI, 2022).

Além da desconstrução da garantia de acesso aos territórios, também foram desmantelados os espaços institucionalizados de interlocução e execução de políticas específicas voltadas às mulheres rurais, que poderiam possibilitar avanços em sua autonomia, assim como o enfrentamento à violência de gênero (COSTA; AGUIAR, 2021). Tal processo ocorreu, por um lado, com a extinção do MDA, que comportava a Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais e Quilombolas. Essa Diretoria havia sido criada em 2003 a partir de reivindicações pautadas durante a 2ª Marcha das Margaridas, na qual se demandava o reconhecimento dos direitos das mulheres, bem como o fortalecimento do seu papel no contexto do desenvolvimento rural (FORO, 2016).

Por outro lado, a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, que ganhou *status* de Ministério no governo Lula e contava com uma Coordenadoria de Mulheres do Campo, da Floresta e das Águas, também perdeu espaço. A Secretaria foi desestruturada durante o governo Temer e extinta na gestão Bolsonaro, sendo substituída pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (COSTA; AGUIAR, 2021). É importante atentarmos para o nome do Ministério, que carrega consigo os valores conservadores e a narrativa da luta antifeminista, questionando as mudanças estruturais reivindicadas por esse movimento (MAIA; WEBER, 2019).

### 1.3.3 Restrições à atuação dos servidores públicos e desconstrução das capacidades burocráticas

Por fim, a terceira dimensão deste processo de desestruturação reside na perda das capacidades burocráticas do Estado brasileiro associada, também, a uma série de restrições à atuação de servidoras/es públicas/os. Trata-se, aqui, de mudanças no perfil e nas condições das/os gestoras/es públicas/os de atuarem nas políticas para a agroecologia, agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional, entre outras. Se antes essas políticas, sobretudo nos governos petistas, contavam com a participação de atores que tinham algum tipo de conhecimento acerca das demandas e das formas de atuação dos movimentos sociais na gestão pública brasileira, ocupando particularmente os chamados cargos comissionados, agora “novos mediadores” (GRISA, 2018) passam a ocupar esse espaço. São os casos de

representantes do agronegócio, militares e policiais em cargos de chefia do governo. Um exemplo emblemático e mais atual é o caso da entrega da direção da Funai a um delegado da polícia federal e com relações muito próximas com o setor do agronegócio, Marcelo Xavier (INESC, 2020). A agenda oficial de Xavier evidencia pouco ou nenhum diálogo com os povos originários, recebidos apenas duas vezes em seu gabinete no ano de 2022. Contraditoriamente, também mostra um intenso diálogo com o Grupo dos Agricultores Indígenas,<sup>17</sup> além de representantes de grupos favoráveis à liberação da mineração em terras indígenas (FELLET, 2022).

Ao mesmo tempo em que observamos a entrada de novos atores que compartilham da ideia de uma agenda neoliberal e de perfil marcadamente autoritário, é possível também registrar uma série de restrições à atuação das/os gestoras/es públicas/os — incluindo, em determinados casos, violações de direitos — que contribuem para a desconstrução e desestabilização da atuação da burocracia.<sup>18</sup> Essas práticas e tipos de assédio e intimidação incluem: controle sobre a movimentação das/os funcionárias/os públicas/os em seus locais de trabalho; limitações em sua capacidade de discutir e influenciar procedimentos normativos, pertinentes às suas funções; perseguições por ideologia; ou mesmo a proibição da participação em reuniões ou entrevistas (LOTTA; SILVEIRA, 2021).

Dados de pesquisas mostram que, nos últimos anos, a maior concentração de casos de intimidação (ou assédio institucional) estão no Ibama e no Ministério da Educação. Em contrapartida, os órgãos com maior frequência de casos de assédio são as Forças Armadas, seguidos pela Funai e pela Polícia Federal (ARCA, 2022).

Como resultado desses casos de assédio e de intimidação, muitas/os gestoras/es públicas/os se afastaram de seus cargos (seja por exoneração ou licença) e outras/os assumiram novos postos onde se sentiam menos expostas/os ou com maior nível de proteção institucional, reduzindo-se, com isso, a capacidade de atuação do Estado em áreas de grande relevância para a garantia dos direitos das populações urbanas e rurais.

Algumas instituições, por serem reconhecidamente mais técnicas do que políticas, se tornaram uma espécie de “porto seguro” para essas/es gestoras/es fugirem de eventuais perseguições. Um desdobramento muito importante desse processo reside no fato

---

**17** - Grupo que reúne indígenas que são a favor da agricultura mecanizada nos territórios indígenas, articulado a partir de lideranças dos indígenas Paresi (Mato Grosso), cujos sistemas de produção são centralizados na produção de soja e têm estreita ligação com a Bancada Ruralista (ANJOS, 2018). O grupo passou a ser conhecido no país particularmente após o discurso do presidente Jair Bolsonaro durante a abertura da 74ª Assembleia Geral da ONU, em 2019. Na ocasião, o presidente mencionou que nem todos os indígenas apoiam o cacique Raoni, usando como referência uma carta do grupo apoiando a indígena Ysina Kalapalo, que por sua vez é apoiadora de Bolsonaro (ANJOS, 2019).

**18** - A ideia de burocracia pode ser entendida a partir do conceito proposto por Vincent Dubois, que entende os burocratas como aqueles agentes responsáveis pela materialização das políticas públicas, atuando não só como agentes do Estado, mas também como agentes sociais individuais, que têm papel essencial no que diz respeito ao acesso dos usuários aos direitos e benefícios determinados pelo Estado (LOTTA, 2021). A burocracia é entendida, aqui, como um componente importante na construção e implementação de políticas públicas. Os vínculos estabelecidos por esses agentes com a estrutura política, institucional e administrativa do Estado são bastante diferenciados e sua atuação pode incorporar, ou não, uma perspectiva mais democrática e cidadã, considerando diferentes conjunturas e espaços de atuação.

de que, com a saída ou reordenamento dessas/es burocratas, chega-se a um determinado momento em que não há mais gestoras/es ou técnicas/os que garantam a manutenção de determinada política pública. Em outras palavras, não há mais pessoas com “memória institucional” de como funcionam ou quais são os processos de operacionalização das políticas e seus instrumentos, alimentando ainda mais esse processo de desmantelamento (SÁ E SILVA, 2021).

Em 2019, por exemplo, o diretor do Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), Ricardo Galvão, foi exonerado do cargo em meio a discordâncias por parte da Presidência da República em relação aos dados científicos divulgados pelo órgão sobre o avanço do desmatamento na Amazônia. Este caso foi bastante emblemático por envolver uma instituição de pesquisa de excelência e de grande legitimidade nos meios científicos.

Cabe, ainda, chamar atenção para as condições de vulnerabilidade que cercam a atuação de muitas/os servidoras/es públicas/os, que exercem suas funções em espaços administrativos e institucionais fortemente atingidos pelo desmonte e marcados por todo o tipo de precariedades (administrativa, institucional e em termos de recursos humanos, por exemplo), tornando-se permeáveis a diferentes tipos de violência. Em 2019, no Vale do Javari, no Amazonas, o indigenista Maxciel Pereira dos Santos foi assassinado, em circunstâncias que ainda não foram esclarecidas. Em 2022, nessa mesma região, o indigenista Bruno Pereira, naquele momento licenciado da Funai, foi morto juntamente com o jornalista inglês Dom Philips. Segundo matéria publicada pela Agência Pública, Bruno havia sido destituído pelo governo Bolsonaro da coordenação especializada em indígenas isolados e de recente contato, em meio a uma série de pressões políticas. Tirou logo em seguida uma licença não remunerada e atuava, naquele momento, junto à União dos Povos Indígenas do Vale do Javari (Univaja), principal entidade indígena da região (VALENTE; MEDEIROS, 2022). Esses casos extremos de violência materializam uma situação de omissão do Estado, em um contexto em que o Estado Democrático de Direito não se faz presente para garantir o direito à vida dos seus cidadãos, inclusive de pessoas ligadas à Administração Pública.

## 1.4 Mudanças na forma de fazer as políticas públicas: redução da participação e da representatividade social, enquanto outros atores ganham espaço



Além de mudanças nas prioridades do Estado e do desmonte das suas capacidades (financeiras, institucionais e burocráticas), a ascensão dos governos Temer e Bolsonaro, com orientações político-ideológicas muito distintas das de seus antecessores, também repercutiu em mudanças na forma de construir, implementar e monitorar as políticas públicas. Isso fica evidente no desmantelamento dos espaços de participação social e no fortalecimento de outras representatividades em detrimento daquelas que haviam ganhado espaço até meados de 2016.

A política de austeridade fiscal adotada pelo governo Temer, além de desestruturar as bases orçamentárias das políticas públicas, afetou também as instituições participativas. No caso dos conselhos, a diminuição de recursos implicou a redução de atividades em geral, no enjugamento da participação de representantes, bem como na limitação de sua participação em seminários e eventos (como no caso do Consea). A diminuição de atividade dessas instâncias implicou deslegitimação de suas ações e descontinuidade e desestabilização de políticas públicas (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2018).

No curso desse processo, a ação mais grave veio em 2019, com a promulgação do Decreto n. 9.759, que revogou a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social (MOTTA, 2019; RODRIGUES, 2020), estabelecendo novas diretrizes e regras para os colegiados. O ato normativo determinava a extinção de comissões, juntas,

fóruns e outros colegiados (MARQUES, 2022) que não tinham sido criados por lei. Naquele momento, a justificativa dada por Onyx Lorenzoni (ministro-chefe da Casa Civil na época) era de que essas instâncias de participação “resultavam em gastos com pessoas que não tinham nenhuma razão para estar aqui, além de consumir recursos públicos e aparelhar o Estado brasileiro” (MOTTA, 2019), corroborando a narrativa do enxugamento e desaparelhamento do Estado sob a qual Bolsonaro havia sido eleito.

Como resultado desse decreto, foram dissolvidas instâncias de participação como o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), a Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena (CNEEI) (CIMI, 2019), o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBTs (CNCD/LGBT), o Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) e o Conselho de Relações do Trabalho (CRT) (RODRIGUES, 2020). Quando nos debruçamos sobre os conselhos em suas distintas áreas de políticas (infraestrutura, desenvolvimento econômico, políticas sociais, direitos humanos e defesa de minorias, meio ambiente e desenvolvimento sustentável), percebemos que as áreas mais afetadas foram meio ambiente (dos 16 colegiados então existentes, 5 foram extintos) e direitos humanos (dentre os 24 então existentes, 11 foram extintos), por representarem pautas contrárias à agenda do governo Bolsonaro, dispendo, em determinados casos, de menor resiliência institucional (BEZERRA et al., 2022).

Embora alguns conselhos não tenham sido extintos, como no caso do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), amparado tanto por acordos internacionais quanto por organizações sociais altamente articuladas a esse espaço de participação, a grande maioria foi afetada em alguma dimensão. Bezerra e colaboradores (2022) nos relatam que: (i) alguns colegiados foram inicialmente extintos e, embora tal ato tenha sido revogado, permanecem inativos, seja por fragilidades institucionais, seja por entrarem em confronto com agendas do atual governo (casos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condraf, restituído e integrado ao MAPA por meio do Decreto n. 10.253/2020, e da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – CNAPO); (ii) outros permaneceram ativos, mas sofreram reduções em suas dinâmicas e atividades — seja por limitação no número de membros e na frequência de reuniões, seja em função de limites impostos sobre o número máximo de subcolegiados — afetando drasticamente a discussão e o aprofundamento de pautas dentro dessas instâncias, como no caso do CNCD/LGBT; (iii) outros, ainda, embora já estivessem inativos, também sofreram alterações, evidenciando uma possível inatividade temporária — caso do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, cuja participação da sociedade civil foi excluída da composição do colegiado por meio do Decreto n. 10.224/2020.

Vale lembrar que grande parte dos colegiados de participação social que foram extintos ou desestruturados tinha atuação crucial na reivindicação, construção e monitoramento das políticas públicas, inclusive no debate sobre questões orçamentárias (MARQUES, 2022). Ao extingui-los ou reduzir e dificultar processos de participação social, além de comprometer as dinâmicas e a legitimidade das políticas públicas, o decreto — disfarçado de

uma desburocratização e enxugamento estatal — escancara o caráter unilateral, autoritário e discricionário do atual governo (RODRIGUES, 2020).

Especificamente no caso do Consea, seu processo de desmonte se iniciou com a Medida Provisória n. 870/2019 (IDEC, 2019), que foi estabelecida com o objetivo de reorganizar as estruturas de governo, reduzindo de 29 para 22 o número de órgãos com *status* ministerial (MIRANDA, 2019). Mesmo após intenso debate na sociedade, a MP foi convertida na Lei n. 13.844/2019 e o conselho foi extinto. A extinção do Consea, junto com a desativação da Câmara Interministerial de SAN (Caisan), além de uma série de dispositivos legais que alteraram a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), anula a instância federal de debate sobre as políticas públicas de SAN, desarticulando a participação social, a intersetorialidade e os processos de monitoramento e controle social dessas políticas (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022).

É importante lembrar que, mesmo antes da efetiva extinção do conselho, houve pressão sobre os governos estaduais para que os conselhos estaduais fossem também desarticulados. Foi o caso, por exemplo, do estado de São Paulo, onde o então governador João Doria nomeou para a presidência do Consea-SP o presidente da Associação Brasileira da Indústria Alimentar (NIEDERLE et al., 2022). Fica evidente, portanto, que não só os espaços de participação foram desestruturados e inviabilizados, mas a própria representatividade dessas instâncias foi distorcida. Na prática, isso afeta particularmente aqueles grupos que estão em maior vulnerabilidade social.

Enquanto se reduziu a representatividade social em diversas instâncias do governo, “novos” atores ganharam espaço nesse processo, buscando exercer influência nos processos decisórios relacionados às políticas de seu interesse. É o caso, por exemplo, da entrada do Instituto Pensar Agropecuária (IPA) no cenário político, em articulação com outros representantes do agronegócio e com a Frente Parlamentar Agropecuária (FPA). Esses atores procuram atuar tanto na política externa brasileira e nas agendas internacionais (SIEBENEICHLER, 2021) quanto em questões relativas ao âmbito doméstico, considerando a importância que ambas possuem para a expansão do agronegócio brasileiro.

No contexto interno, as principais pautas de interesse da FPA se manifestam em temas como meio ambiente (Política Nacional de Biocombustíveis e Licenciamento Ambiental, flexibilização da Lei dos Agrotóxicos); política agrícola (crédito agrícola); defesa sanitária (modificação na Lei de Biossegurança); direito de propriedade (estrangeirização de terras, regularização fundiária etc.); entre outros (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022; SIEBENEICHLER, 2021).

Citamos, como exemplo, o Projeto de Lei n. 1.459/2022,<sup>19</sup> atualmente em debate junto à Comissão de Agricultura do Congresso, que propõe, entre outras medidas, a retirada da responsabilidade da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e do Ministério

**19** - Esse projeto de lei tem origem no Projeto de Lei n. PLS 526/1999, de autoria de Blairo Maggi, ex-senador e ex-ministro da Agricultura no governo Michel Temer (CRA, 2022), além de um dos maiores produtores mundiais de soja e milho (SIEBENEICHLER, 2021).

do Meio Ambiente (MMA) em assuntos relacionados à liberação de agrotóxicos (CRA, 2022; PRIZIBISCZKI, 2022). Essas pautas, por sua vez, conflitam diretamente com a agenda dos movimentos e organizações do campo agroecológico, que defendem o maior controle e regulação sobre agrotóxicos, o direito à saúde, ao meio ambiente equilibrado e à soberania e segurança alimentar e nutricional. Outra atuação recente desse grupo diz respeito às políticas para a agricultura familiar, por meio do incremento da participação e da incidência da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) nas medidas do Plano Agrícola e Pecuário direcionadas para a agricultura familiar e na configuração e desenho (ou redesenho) de diversas políticas públicas (Pronaf, ATER,<sup>20</sup> políticas de apoio ao cooperativismo).

Já no contexto internacional, também observamos a participação e a incidência dessas organizações em instâncias supranacionais como a Reunião Especializada da Agricultura Familiar do Mercosul<sup>21</sup> (REAF) (ZIMMERMANN et al., 2020), até então marcada pela forte presença da diversidade de organizações da agricultura familiar.

Além da entrada de novos atores, também observamos maior participação do Legislativo na construção das políticas públicas, tendo em vista as recentes mudanças nas normas legais orçamentárias e o fortalecimento das emendas parlamentares. Ao se tornarem individuais — ou concentrarem as decisões em poucos parlamentares, como no caso emblemático das emendas do relator —, as emendas parlamentares vão “na contramão” das instâncias colegiadas, reduzindo a representatividade, trazendo incertezas principalmente em termos de continuidade na execução dessas políticas e reproduzindo relações clientelistas, patrimonialistas e personalistas (MARQUES, 2022).

---

**20** - Assistência Técnica e Extensão Rural.

**21** - A REAF, um colegiado internacional criado em 2004 no âmbito dos países ligados ao Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e Estados Associados (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru), figura como um marco histórico no reconhecimento internacional da importância da agricultura familiar. Ela envolve representantes dos governos e da sociedade civil e tem como objetivo central construir políticas públicas para a agricultura familiar a partir da troca de experiências e da concertação de compromissos políticos entre esses países (NIEDERLE; GRISA, 2022; ZIMMERMANN et al., 2020).

## 1.5 Mudanças nas políticas públicas considerando instrumentos específicos



Quando olhamos para alguns períodos na linha do tempo dos governos pós-redemocratização do país, percebemos que passamos por sucessivas gestões baseadas em um modelo econômico neoliberal, tendo esta agenda maior ou menor intensidade a depender do arranjo político no poder. Já a partir dos anos 2000 presenciamos uma dinâmica bastante complexa, baseada em um modelo econômico neodesenvolvimentista, marcado pela construção e ampliação de muitas políticas produtivas, sociais e de infraestrutura para o rural brasileiro (SILVA; MACHADO; SAUER, 2022), e atravessada por tendências contraditórias, com um Estado que, ao mesmo tempo que investe em políticas específicas voltadas à agricultura familiar, aos povos indígenas e aos povos e comunidades tradicionais, continua a apoiar, por meio de um volume de recursos bastante expressivo, e através de diversos instrumentos, o desenvolvimento do agronegócio, impulsionado por diferentes mecanismos de financeirização.

Embora algumas dessas políticas já viessem enfrentando fragilidades e restrições de diferentes tipos, a partir de 2016 o seu desmonte se tornou muito mais expressivo e evidente. No governo Temer, diversas medidas e instrumentos propostos pela FPA passaram a ser priorizados de forma mais pronunciada, evidenciando um forte desequilíbrio de poder em termos de representatividade entre os diferentes segmentos ligados à agricultura e ao mundo rural na esfera pública. Portanto, enquanto comunidades tradicionais, assentadas/os

e agricultoras/es familiares encontram-se sub-representadas/os nessas instâncias, a banca ruralista foi ganhando cada vez mais espaço (ARAUJO; SAUER, 2022).

Um claro indicativo disso foi a medida provisória relativa à renegociação de dívidas com instituições públicas, e logo depois o lançamento do Programa de Regularização Tributária Rural (PPR), por meio da Lei n. 13.606/2018. A lei propunha o perdão dos juros das dívidas de contribuição por parte do empregador rural, além da diminuição da alíquota do Funrural (SAUER; ZUNIGA LEITE, 2017). Se, por um lado, o Programa garantia descontos para produtores com dívidas pequenas (até R\$ 35 mil o desconto ficava em 95%), ao mesmo tempo havia também um desconto considerável (75%) no caso de produtoras/es com dívidas de mais de um milhão de reais. Um agravante é que, de acordo com a Receita Federal à época, apenas 1% do total das dívidas perdoadas pelo governo eram provenientes de produtoras/es rurais individuais, enquanto o percentual restante, integralizando 99% das dívidas refinanciadas, era de empresas — dívidas, portanto, concentradas nas/os grandes produtoras/es e no setor exportador (GIOVANAZ, 2020).

Nessa mesma conjuntura, a agenda relacionada à questão fundiária, incluindo a reforma agrária e os processos de regularização fundiária, passou a sofrer mudanças consideráveis a partir da edição da Medida Provisória n. 759/2016 — transformada na Lei n. 13.465/2017 —, que alterou uma série de dispositivos legais, particularmente as Leis n. 8.629/1993<sup>22</sup> e 11.952/2009<sup>23</sup> (que institui o Programa Terra Legal). Na prática, a alteração desses instrumentos legais: (i) desobriga a assistência governamental para as famílias assentadas por parte do Incra; (ii) diminui o seu protagonismo na escolha das condições de emissão dos documentos para concessão ou titulação; (iii) abre a possibilidade de contratos de arrendamento das famílias assentadas com terceiros; iv) permite a regularização de lotes maiores, sem mecanismos para coibir abusos de concentração de lotes ou impedir efetivamente o acesso de pessoas que não se enquadrem nos programas de reforma agrária, possibilitando inclusive o avanço da privatização sobre terras e bens públicos (ARAUJO; SAUER, 2022; SAUER; ZUNIGA LEITE, 2017).

Especificamente no caso das alterações do Programa Terra Legal, os principais efeitos foram:

1. a sua expansão para todo o território nacional;
2. ampliação do limite máximo de áreas passíveis de regularização (até 2.500 ha, sendo que antes o limite era de 1.500 ha);
3. abertura de brechas para legalização de áreas gerenciadas por “laranjas”; além de
4. fragilizar as adequações dessas áreas em termos ambientais (SAUER; ZUNIGA LEITE, 2017).

---

**22** - Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

**23** - Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis n.s 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dá outras providências.

Durante o governo Bolsonaro, diversas ações foram propostas dando continuidade a processos que fragilizam o cumprimento da função social da terra. Os projetos de lei (PL n. 2.633/2020 e PL n. 510/2021) que já foram aprovados na Câmara dos Deputados e se encontram hoje em discussão no Senado Federal, e que foram respaldados pela FPA, argumentam a favor da segurança jurídica das/os produtoras/es e da desburocratização dos processos de regularização fundiária (VIEIRA, 2022). Na prática, esses PLs autorizam ocupações ilegais de terras públicas (ocupadas após 2011), além da ampliação de 4 para 6 módulos fiscais das áreas com possibilidade de regularização sem vistoria. Ou seja, esses PLs regularizam a grilagem de terras e facilitam processos burocráticos para médias/os e grandes proprietárias/os de terra em todo o território nacional (ARAUJO; SAUER, 2022).

Na esteira desse processo, o reconhecimento dos direitos territoriais de comunidades quilombolas<sup>24</sup> ficou ainda mais estagnado a partir de 2019. Se atualmente há mais de 1.500 comunidades com processos abertos junto ao Incra, em 2019 apenas 2 comunidades (que já haviam sido certificadas pela Fundação Cultural Palmares e com áreas também já delimitadas) foram tituladas. Este é o menor número em mais de uma década de titulações; valor idêntico ao ano de 2004, quando as instituições ainda estavam se adaptando ao Decreto n. 4.887/2003.<sup>25</sup> Esses dados evidenciam mudanças graves na titulação de terras e no reconhecimento dos direitos das/os quilombolas, o que tem gerado perigosos impactos sobre a existência dessas comunidades (CORRÊA; MONTEIRO; MARÇAL, 2020).

A agenda política do governo Bolsonaro também avançou sobre os direitos das/os indígenas. O Projeto de Lei n. 490/2007 foi proposto com o objetivo de alterar o Estatuto do Índio, dificultando o acesso das/os indígenas às suas terras. Depois de mais de 10 anos e vários arquivamentos e desarquivamentos, o projeto encontrou contexto favorável à sua aprovação, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), presidida pela deputada Bia Kicis, aliada ao governo federal (MENDONÇA, 2021). O novo texto aprovado no âmbito da CCJ incluiu a proposta mais polêmica referente ao Marco Temporal de 1988, ou seja, só poderiam ser demarcadas as terras ocupadas pelos povos indígenas até a data da promulgação da Constituição de 1988 (BITTAR, 2022), desconsiderando a Tese do Indigenato, que reconhece os indígenas como povos originários, que aqui se encontravam antes mesmo da existência do Estado (SPEZIA, 2022).

Além desse, um segundo projeto de lei é problemático para a garantia dos direitos das/os indígenas: o PL n. 191/2020, que determina condições para a pesquisa e exploração de recursos minerais (ouro e minério de ferro, por exemplo), hidrocarbonetos, além de aproveitamento hídrico para geração de energia. Tudo isso em terras indígenas (SOUZA, 2020). A aprovação desse PL abrirá espaço não só para problemas ambientais (principal-

---

**24** - O reconhecimento do direito à titulação de terras para comunidades quilombolas é amparado pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal de 1988, que assim define: "Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos".

**25** - Decreto que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

mente por meio da intensificação do desmatamento), mas também potencializará invasões dos territórios, fragmentação do tecido social indígena e conflitos entre comunidades, garimpeiros e mineradoras (REGINATTO; WANDERLEY, 2022).

Um terceiro aspecto diz respeito à paralisação institucional da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). Embora o decreto que a instituiu ainda esteja em vigor, essa política está hoje bastante enfraquecida e com baixa capacidade de execução. Um dos motivos disso foi a extinção do Comitê Gestor da PNGATI, o que inviabilizou a participação das/os indígenas, tanto na execução quanto no monitoramento dessa política, garantia central de autonomia dos povos indígenas na gestão de seus territórios (ISPN, 2022).



### PARA SABER MAIS

**Povos indígenas pedem retomada de política de gestão de território**

**FONTE:** <https://www.camara.leg.br/noticias/885426-povos-indigenas-pedem-retomada-de-politica-de-gestao-de-territorio>

A gestão Bolsonaro também deu continuidade à política de liberação dos agrotóxicos. Não por acaso, em 2019 foi publicado o Ato n. 1 do MAPA — tendo à frente a ministra Tereza Cristina, articulada à FPA (FIRMIANO, 2020) —, que apresentava o resumo dos pleitos para registro de agrotóxicos (SOUZA et al., 2020). É bom lembrar que, desde 2016, tem ocorrido uma expansão na liberação de agrotóxicos. Naquele ano foram 277 novos produtos registrados, passando para 404 no ano seguinte e para 449 em 2018. O número, que permaneceu subindo sob a gestão Bolsonaro, bateu recorde em 2021, com 550 novos produtos registrados (BOHRER, 2022). Em 2022, o Projeto de Lei n. 6.299 (mais conhecido como PL do Veneno, de iniciativa inicial do senador Blairo Maggi, ainda em 1999) encontra-se em tramitação no Senado, sendo a proposta debatida apenas na instância da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, ligada ao setor do agronegócio.



### PARA SABER MAIS

**Prato contaminado, trabalhadores doentes e impacto econômico: o que muda se o “PL do Veneno” for aprovado**

**FONTE:** <https://reporterbrasil.org.br/2022/07/prato-contaminado-trabalhadores-doentes-e-impacto-economico-o-que-muda-se-o-pl-do-veneno-for-aprovado>

Ao mesmo tempo, uma série de instrumentos infralegais (que não precisam passar pela apreciação do Legislativo) foi sendo proposta ao longo da gestão Bolsonaro. Um exemplo disso é a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) n. 294/2019, da Anvisa. Esse dispositivo trata da necessidade de avaliação toxicológica para o registro ou revisão de agrotóxico, passando a não definir claramente quais são os estudos necessários para a

avaliação desse registro — o que era anteriormente previsto na Portaria n. 03/1992. Na prática, essas simplificações e liberações massivas de insumos esvaziam a atuação do Estado como garantidor do “princípio da precaução”, contribuindo também para o desmonte de diversas políticas públicas que visam garantir o direito humano à alimentação adequada e ao ambiente equilibrado. E, mais uma vez, os mais vulneráveis — trabalhadoras/es do campo e povos e comunidades tradicionais — ficam à mercê de retrocessos que trazem efeitos nefastos aos seus territórios.

Outra política — importante para a promoção da agroecologia — que vem sofrendo desmontes é a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Por um lado, têm-se observado crescentes cortes orçamentários desde meados de 2015, somados à problemática das emendas orçamentárias voltadas ao financiamento de ações de Ater, que foram todas destinadas para ações estaduais de forma pouco transparente. Por outro lado, recentemente vêm sendo realizados movimentos institucionais como no caso do “Ater Digital”, do qual não se sabe ainda quais serão os efeitos para os povos do campo, das florestas e das águas. Em meio a esse processo, observamos redução das chamadas públicas de Ater, bem como dos temas trabalhados e dos públicos atendidos (DIESEL et al., 2021; MARQUES, 2022).

O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) — essencial para as famílias do semiárido e transversal ao tema da agroecologia — também vem sendo desmontado. O programa teve seu auge de recursos entre os anos de 2011 e 2014, chegando a mais de R\$ 600 milhões de dotação orçamentária em 2014. Mas foi praticamente paralisado a partir de 2018, quando o valor despencou para R\$ 20 milhões no governo Temer (ROSSI; DWECK; OLIVEIRA, 2018). Se já estava contingenciado financeiramente entre os anos de 2016 e 2018, o P1MC foi praticamente paralisado na gestão Bolsonaro. Embora os valores de dotação tenham sido ligeiramente maiores que em 2018, os dispêndios (valores liquidados e pagos pela União) foram praticamente zerados em 2020 e finalmente zerados em 2021 (CASTRO, 2021). Hoje a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), engajada na construção e implementação de políticas de convivência com o semiárido, incluindo aí os programas P1MC e o Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2),<sup>26</sup> mantém o processo de construção de cisternas apenas com o apoio do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida) e de doações de campanhas em parceria com o Consórcio Nordeste (PEREIRA, 2022). Como efeito imediato dessa intensa fragilização das políticas de convivência com o semiárido, hoje 350 mil famílias aguardam a construção dessa tecnologia em suas casas para garantir o acesso à água potável (FACHIN, 2021).

A desestruturação da agenda da promoção da igualdade racial — outra área afetada pelo desmonte — pode ser observada por meio das mudanças na Secretaria de Políticas para a Igualdade Racial (Seppir), que tinha *status* de ministério (LACERDA, 2022). O seu enfraquecimento iniciou-se já em 2015, quando ela foi fundida a outras pastas dentro do

---

**26** - Este programa é voltado à utilização sustentável da terra e ao manejo de recursos hídricos voltados à produção de alimentos.

Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (IPEA, 2021). É bom lembrar que a pauta da juventude também foi integrada a esse ministério no ano de 2016, quando o ministério sofreu uma nova alteração em seu nome, passando a se constituir como Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Com a fusão, as duas pautas (igualdade racial e juventude) ficaram difusas dentro do órgão e perderam fôlego, já sob a gestão Temer. Em 2019, o ministério sofreu nova alteração, adotando a denominação de Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Foram integradas, nesta pasta, as políticas de direitos dos idosos, das crianças e adolescentes, da mulher, da família, das pessoas com deficiência, os direitos da população negra e das minorias étnicas e sociais. Dentro desse contexto, perdeu-se não somente dotação orçamentária, mas, também, capacidades institucionais, fragilizando-se a narrativa a respeito da importância desse debate dentro da sociedade<sup>27</sup> (IPEA, 2021).

No que concerne particularmente às políticas para a juventude, é importante destacar que o Programa de Promoção dos Direitos da Juventude teve, entre 2014 e 2018, uma redução de 95% no orçamento, passando de R\$ 244 bilhões em 2014 para pouco menos de R\$ 11 bilhões em 2018 (ROSSI; DWECK; OLIVEIRA, 2018). No caso específico da juventude rural, salientamos a extinção, em agosto de 2020, do Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural, que havia sido estabelecido em 2016 pelo Decreto n. 8.736. Ainda que o Plano — por conta da crise política — não tivesse sido implementado, contemplava instrumentos que buscavam possibilitar a permanência do jovem no campo (programas de transferência de renda, programas de reforma agrária e de crédito fundiário, política de garantia de preços, educação do campo, segurança alimentar, entre outros). Para agravar ainda mais essa situação, desde 2015 não foi realizada nenhuma Conferência Nacional de Juventude, e o Grupo Temático de Juventude Rural, criado em 2004 no âmbito do Condraf, também encontra-se inativo (BARÃO; RESEGUE; LEAL, 2021; MARTINS, 2021).

As políticas de desenvolvimento territorial também foram impactadas pelo desmonte. A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) — presente na estrutura do MDA até 2016 — foi transformada em Subsecretaria de Desenvolvimento Rural quando o ministério foi extinto e transformado em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD). Na esteira da extinção do Condraf e do Consea, o Decreto n. 9.784/2019 extinguiu o Programa Territórios da Cidadania (PTC) (SILVA; MACHADO; SAUER, 2022). Apesar das diversas limitações presentes nas políticas de desenvolvimento territorial (Programa Territórios Rurais de Identidade – PRONAT e Programa Territórios da Cidadania – PTC), elas contribuíram para a estruturação de diversas organizações, promoveram (com limitações) aproximações entre rural e urbano e fortaleceram articulações, dinâmicas e identidades territoriais, elementos importantes para a promoção da agroecologia no Brasil.

---

**27** - Se no PPA 2016-2019 o tema das desigualdades ainda estava previsto na agenda de governo, no PPA 2020-2023 os termos “desigualdades regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero” foram retirados do texto e sua descrição feita de forma genérica e pouco precisa (IPEA, 2021).

Cabe mencionar, por fim, as crescentes dificuldades enfrentadas pelas/os trabalhadoras/es do campo, das florestas e das águas no sentido de comprovar sua atividade laboral e ter acesso à aposentadoria, como segurados especiais. A Nota Técnica n. 02/2021 publicada pelo Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), entidade de natureza técnico-científica que tem por objetivo produzir materiais informativos sobre seguridade social e temas jurídicos relacionados, aponta que, no ano de 2018, o número total de benefícios indeferidos aos segurados especiais pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) correspondeu a 288.429, sendo que, em 2020, chegou a 552.246 (IBDP, 2021). Uma das mudanças que ajuda a explicar esse elevado número de pedidos de aposentadoria rural rejeitados diz respeito à publicação da Medida Provisória n. 871, editada pelo presidente Jair Bolsonaro e institucionalizada por meio da Lei n. 13.846/2019. Antes da aprovação dessa legislação, a comprovação dos 15 anos de contribuição necessários para a aposentadoria contava com o apoio das organizações sindicais na validação das informações relativas às atividades laborais exercidas por essas/es trabalhadoras/es no meio rural. Com a mudança, a/o própria/o trabalhadora/or tem que preencher uma autodeclaração de exercício da atividade rural e reunir as provas documentais que comprovem essa atuação. Além disso, com a implantação do INSS Digital, a/o trabalhadora/or não passa mais por entrevistas presenciais nas agências. Tudo isso acaba dificultando a aprovação das solicitações encaminhadas, em um contexto em que o nível de informalidade do trabalho é alto e em que muitas/os trabalhadoras/es não têm familiaridade com os procedimentos administrativos utilizados pelos órgãos do Estado (SIBAHI, 2020). O acesso à Previdência Social representa não apenas a garantia de um direito constitucional, mas, também, um instrumento de promoção do desenvolvimento social e econômico, impactando a economia de diversos municípios.

Os exemplos acima mencionados, focalizando marcos regulatórios e instrumentos específicos, evidenciam, ainda que de forma não exaustiva, a amplitude alcançada pelo desmonte de políticas públicas que vem ocorrendo ao longo dos últimos anos.

## 1.6 Conclusões preliminares

Ao encerrar esta primeira parte do texto, gostaríamos de reforçar que nosso principal objetivo, ao longo das diferentes seções, foi apresentar um panorama geral do que chamamos aqui de desmonte do Estado e das Políticas Públicas de apoio aos povos do campo, das florestas e das águas, de segurança alimentar e nutricional e de agroecologia. Não tivemos a intenção de esgotar todos os instrumentos, políticas e instâncias de governança, mas sim trazer elementos suficientes para proporcionar uma contextualização geral desse processo e, a partir disso, criar condições para debates mais aprofundados que proporcionem a construção de uma agenda não apenas para o resgate das políticas, mas para a construção de novas ideias, capazes de gerar alternativas para a transformação da nossa sociedade.

## 1.7 Referências

- ALVES, G. A lógica da terceirização e o capitalismo no Brasil: precarização do trabalho na era do neodesenvolvimentismo. **O público e o privado**, v. 13, n. 25, p. 15-31, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/2663>. Acesso em: 30 jul. 2022.
- ANDRADE, M. L. de. **Cisternas de água para beber**: um estudo sobre mudança política e institucional através do Advocacy Coalition Framework. 2020. 271 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/39864>. Acesso em: 17 jun. 2022.
- ANJOS, A. B. Índios Paresi buscam autonomia para manter lavouras de soja. **Agência Pública**, 3 abr. 2018. Disponível em: <https://apublica.org/2018/04/indios-paresi-buscam-autonomia-para-manter-lavouras-de-soja>. Acesso em: 27 jul. 2022.
- ANJOS, A. B. Quem lidera o Grupo de Agricultores Indígenas citado no discurso de Bolsonaro na ONU. **Agência Pública**, 27 set. 2019. Disponível em: <https://apublica.org/2019/09/quem-lidera-o-grupo-de-agricultores-indigenas-citado-no-discurso-de-bolsonaro-na-onu>. Acesso em: 27 jul. 2022.
- ARAUJO, C. V. G.; SAUER, S. Mudanças legais recentes favorecendo a grilagem e o descumprimento da função socioambiental da terra no Brasil. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, v. 17, n. 44 p. 170-203, abr. 2022. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/65166>. Acesso em: 30 jun. 2022.
- ARAÚJO, F.; VENTURINI, A. C. Fundação Cultural Palmares: presidentes e ações. **Nexo**, 23 jun. 2022. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2022/Funda%C3%A7%C3%A3o-Cultural-Palmares-presidentes-e-a%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 30 jun. 2022.
- ARCA. **Assediômetro**. Articulação Nacional das Carreiras para o Desenvolvimento Sustentável, 2022. Disponível em: <https://arcadesenvolvimento.org/assediometro>. Acesso em: 18 jun. 2022.
- BARÃO, M.; RESEGUE, M.; LEAL, R. (coord.). **Atlas das juventudes**: evidências para a transformação das juventudes. 2021. Disponível em: <https://atlasdasjuventudes.com.br/wp-content/uploads/2021/06/ATLAS-DAS-JUVENTUDES-COMPLETO.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.
- BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, n. 2, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/22050>. Acesso em: 28 maio 2022.
- BEZERRA, C. de P. et al. Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro. **SciELO Preprints**, 2022. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4218>. Acesso em: 23 jun. 2022.
- BITTAR, P. Indefinição sobre marco temporal abre brecha para perseguir lideranças indígenas, afirmam debatedores. **Câmara dos Deputados: Notícias**, 23 jun. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/890073-indefinicao-sobre-marco-temporal-abre-brecha-para-perseguir-liderancas-indigenas-afirmam-debatedores>. Acesso em: 30 jun. 2022.
- BOHRER, L. Governo Bolsonaro bate próprio recorde e libera uso de 550 novos agrotóxicos em 2021. **Brasil de Fato**, 12 jan. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/01/12/governo-bolsonaro-bate-proprio-recorde-e-libera-uso-de-550-novos-agrotoxicos-em-2021>. Acesso em: 30 jun. 2022.
- CARDOSO, A. Meio ambiente no PLOA 2022: nota técnica. **Inesc**, 20 out. 2021. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/en/meio-ambiente-no-ploa-2022-nota-tecnica>. Acesso em: 29 maio 2022.
- CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/dados/a/bTjFzwWgV9cxV8YwNtMvrz/?lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2022.
- CASTRO, C. N. de. **Avaliação do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), à luz dos objetivos de desenvolvimento sustentável**. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=38850&Itemid=466](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38850&Itemid=466). Acesso em: 16 jul. 2022.
- CASTRO, J. A. de; RIBEIRO, J. A. C. As políticas sociais e a constituição de 1988: conquistas e desafios. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília: Ipea, v. 1, n. 17, p. 17-97, 2009. [Número especial: "Vinte anos da Constituição Federal"].
- CORRÊA, G. S.; MONTEIRO, G. R. F. de F.; MARÇAL, D. C. A questão quilombola na conjuntura atual: conflitos, desafios e r-existências. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 249-284, 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/12509>. Acesso em: 30 jun. 2022.
- COSTA, M. J. M.; AGUIAR, V. Políticas públicas, mulheres e a violência no campo. **Nexo**, 11 ago. 2021. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2021/Pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-mulheres-e-a-viol%C3%Aancia-no-campo>. Acesso em: 15 jul. 2022.

CRA irá debater flexibilização no uso de agrotóxicos. **Senado Notícias**, 20 jun. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/20/cra-ira-debater-flexibilizacao-no-uso-de-agrotoxicos>. Acesso em: 29 jun. 2022.

DELGADO, G. C. **Do capital financeiro à economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DELGADO, N. G.; ZIMMERMANN, S. A. **Políticas públicas para soberania e segurança alimentar no Brasil**: conquistas, desmontes e desafios para uma (re)construção. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2022. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/52128>. Acesso em: 9 jun. 2022.

DIESEL, V. et al. Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um caso de desmantelamento? **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, p. 597-634, 2021. Disponível em: [https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-3\\_05\\_ater](https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-3_05_ater). Acesso em: 15 jul. 2022.

FACHIN, P. Programa Um Milhão de Cisternas tirou a lata d'água da cabeça das mulheres: hoje, está paralisado: entrevista especial com Marcos Jacinto de Sousa. **Combate Racismo Ambiental**, 17 fev. 2021. Disponível em: <https://racismoambiental.net.br/2021/12/17/programa-um-milhao-de-cisternas-tirou-a-lata-dagua-da-cabeca-das-mulheres-hoje-esta-paralisado-entrevista-especial-com-marcos-jacinto-de-sousa>. Acesso em: 17 jun. 2022.

FAVARETO, A. Concepções de desenvolvimento e de intervenção pública no Brasil rural sob o governo Temer e além. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 37, n. 2, p. 7-26, 2017. Disponível em: <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/62>. Acesso em: 19 maio 2022.

FELLET, J. Agenda do presidente da Funai registra só 2 encontros com indígenas em 2022. **BBC News Brasil**, 16 jun. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-61818932>. Acesso em: 18 jun. 2022.

FIRMIANO, F. D. “Quem lamenta os estragos – se os frutos são prazeres?” O bloco de poder agro do governo Bolsonaro. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 28, n. 2, p. 364-387, 2020. Disponível em: [https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa28-2\\_05\\_quem\\_lamenta](https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa28-2_05_quem_lamenta). Acesso em: 18 jun. 2022.

FORO, C. Temer acaba com a Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais. **CUT Brasil**, 7 out. 2016. Disponível em: <https://www.cut.org.br/artigos/temer-acaba-com-a-diretoria-de-politicas-para-as-mulheres-rurais-02c6>. Acesso em: 15 jul. 2022.

GIOVANAZ, D. Ruralistas se articulam para obter perdão bilionário das dívidas do Funrural. **Brasil de Fato**, 11 nov. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/11/11/ruralistas-se-articulam-para-obter-perdao-bilionario-das-dividas-do-funrural>. Acesso em: 26 maio 2022.

GRISA, C. Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 38, n. 1, p. 36-50, 2018. Disponível em: <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/37>. Acesso em: 17 maio 2022.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, supl. 1, p. S125-S146, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/rVgHTgTzPC9WdSndRqMPtmf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 ago. 2022.

IBDP. **Nota Técnica 02/2021**: análise de dados estatísticos do INSS: benefícios indeferidos. Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, 08 mar. 2021. Disponível em: <https://www.ibdp.org.br/2021/03/08/nota-tecnica-02-2021-analise-de-dados-estatisticos-do-inss-beneficios-rurais-indeferidos>. Acesso em: 30 jul. 2022.

IDEC. Consea permanece extinto após a manutenção do veto de Bolsonaro. **Idec: Notícias**, 26 set. 2019. Disponível em: <https://idec.org.br/noticia/consea-permanece-extinto-apos-manutencao-do-veto-de-bolsonaro>. Acesso em: 29 jun. 2022.

INESC. **A conta do desmonte**: balanço do Orçamento Geral da União 2021. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2021. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/04/BalancoOrçamento2021-Inesc-1.pdf>. Acesso em: 29 maio 2022.

INESC. **O Brasil com baixa imunidade**: balanço do Orçamento Geral da União 2019. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2020. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/obrasilcombaixaimunidade>. Acesso em: 15 jun. 2022.

INESC; INA. **Fundação anti-indígena**: um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2022. Disponível em: [https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Fundacao-anti-indigena\\_Inesc\\_INA.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Fundacao-anti-indigena_Inesc_INA.pdf). Acesso em: 18 jun. 2022.

IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/220526\\_218154\\_boletim\\_bps\\_29\\_desenvolvimento\\_rural.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/220526_218154_boletim_bps_29_desenvolvimento_rural.pdf). Acesso em: 30 jul. 2022.

IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/210826\\_boletim\\_bps\\_28.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/210826_boletim_bps_28.pdf). Acesso em: 30 jul. 2022.

ISA. Onde estão Bruno Pereira e Dom Phillips? **Instituto Socioambiental: Notícias**, 7 jun. 2022. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/onde-estao-bruno-pereira-e-dom-phillips>. Acesso em: 15 jul. 2022.

ISPN. **Documento Seminário Nacional 10 Anos de Pngati**. Brasília, 8 jun. 2022. Disponível em: <https://ispn.org.br/site/wp-content/uploads/2022/06/Documento10AnosPNGATI.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

LACERDA, V. “Muito do que foi feito, foi sucateado”, diz ex-ministra Matilde Ribeiro. **Terra**, 11 jul. 2022. Disponível em: <https://www.terra.com.br/nos/muito-do-que-foi-feito-foi-sucateado-diz-ex-ministra-matilde-ribeiro,90b66a64abbdac56127220727ca57dc671kr3kes.html>. Acesso em: 14 jul. 2022.

LIMA, M. S. A elite ruralista no parlamento: características principais da bancada que representa a classe proprietária rural. **Raízes**, v. 38, n. 2, p. 58-72, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/10/5>. Acesso em: 28 jul. 2022.

LOTTA, G. Burocracia e implementação de políticas públicas: desafios e potencialidades para redução de desigualdades. **Cadernos Enap**, n. 81, 2021. Disponível em: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/burocracia\\_e\\_implementacao\\_de\\_politicas.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/burocracia_e_implementacao_de_politicas.pdf). Acesso em: 15 ago. 2022.

LOTTA, G.; SILVEIRA, M. Attacks on the Bureaucracy within Contexts of a Democratic Backsliding: Bolsonaro’s Government Oppression and Bureaucratic Reactions. **PEX**, 25 nov. 2021. Disponível em: <https://pex-network.com/2021/11/25/attacks-on-the-bureaucracy-within-contexts-of-a-democratic-backsliding-bolsonaros-government-oppression-and-bureaucratic-reactions>. Acesso em: 29 jul. 2022.

MAIA, G. F.; WEBER, N. G. “O conto da Aia”: quando realidade e ficção aproximam-se: Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos e as implicações do antifeminismo na política brasileira. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 2019. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/19614>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MARQUES, V. P. M. A. Mudanças nas políticas alimentares a partir das emendas parlamentares. In: ENCONTRO PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 5. Natal: UFRN, 26-29 abr. 2022. Disponível em: [https://www.pdpp2022.sinteseeventos.com.br/atividade/w?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozaDoiYToxOntzOjE9IjRlRm9BVElWSURBREUIO3M6MToiOCi7fSI7czo3Ojoi4OTFlNGMyZjlyZWZiOGQ1ZDjZjZWUyYjJhNGQ5ZWNiYi17fQ%3D%3D&ID\\_ATIVIDADE=8](https://www.pdpp2022.sinteseeventos.com.br/atividade/w?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozaDoiYToxOntzOjE9IjRlRm9BVElWSURBREUIO3M6MToiOCi7fSI7czo3Ojoi4OTFlNGMyZjlyZWZiOGQ1ZDjZjZWUyYjJhNGQ5ZWNiYi17fQ%3D%3D&ID_ATIVIDADE=8). Acesso em: 9 jun. 2022.

MARTINS, L. R. Juventude rural no Brasil: referências para debate. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 1, p. 94-112, 2021. Disponível em: [https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-1\\_07\\_juventude](https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-1_07_juventude). Acesso em: 16 jul. 2022.

MATTEI, L. A política agrária e rural do governo Temer. In: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (org.). **Questões agrárias, agrícolas e rurais**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017, p. 169-177. Disponível em: [https://lemate.paginas.ufsc.br/files/2018/04/MalufR-FlexorG-Quest%C3%B5es-agr%C3%A1rias-e-agr%C3%ADcolas\\_colet%C3%A2nea.pdf](https://lemate.paginas.ufsc.br/files/2018/04/MalufR-FlexorG-Quest%C3%B5es-agr%C3%A1rias-e-agr%C3%ADcolas_colet%C3%A2nea.pdf). Acesso em 15 ago. 2022.

MEDEIROS, J.; GRISA, C. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e suas capacidades estatais na promoção do desenvolvimento rural. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, v. 14, n. 34, p. 6-35, dez. 2019. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/215236/001118343.pdf?sequence=1>. Acesso em 15 ago. 2022.

MELITO, L. Bolsonaro promove desmonte das políticas de combate à fome. **Brasil de Fato**, 4 fev. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/02/04/bolsonaro-promove-desmonte-das-politicas-de-seguranca-alimentar>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MENDONÇA, A. Entenda o que é o PL 490 e os impactos sobre as terras indígenas. **Estado de Minas**, 19 ago. 2021. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/08/19/interna\\_politica,1297425/entenda-o-que-e-o-pl-490-e-os-impactos-sobre-as-terras-indigenas.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/08/19/interna_politica,1297425/entenda-o-que-e-o-pl-490-e-os-impactos-sobre-as-terras-indigenas.shtml). Acesso em: 30 jun. 2022.

MENDONÇA, E. O falso orçamento impositivo. **Jota Info**, 18 fev. 2015. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/constituicao-e-sociedade-o-falso-orcamento-impositivo-18022015>. Acesso em: 10 jun. 2022.

MENEZES, T. C. C. et al. **Cenário atual da regularização fundiária e processos de desmatamento no Brasil**. Rio de Janeiro: CLUA; REDES, 2018.

MIRANDA, T. Medida provisória prevê 22 ministros no governo Bolsonaro. **Câmara dos Deputados: Notícias**, 2 jan. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/550465-medida-provisoria-preve-22-ministros-no-governo-bolsonaro>. Acesso em: 29 jun. 2022.

MORENO, C. et al. (org.). **O Brasil na retomada verde: integrar para entregar**. Brasília: Grupo Carta de Belém, dez. 2021. Disponível em: [https://br.boell.org/sites/default/files/2022-02/CARTA-DE-BELEM\\_PUBLICACAO\\_RETOMADA-VERDE4.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/2022-02/CARTA-DE-BELEM_PUBLICACAO_RETOMADA-VERDE4.pdf). Acesso em: 29 jun. 2022.

MOTTA, C. Decreto de Bolsonaro extingue canais de participação social em políticas públicas. **Rede Brasil Atual**, 12 abr. 2019. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2019/04/decreto-de-bolsonaro-extingue-orgaos-de-participacao-popular>. Acesso em: 29 jun. 2022.

NIEDERLE, P. et al. Ruptures in the Agroecological Transitions: Institutional Change and Policy Dismantling in Brazil. **The Journal of Peasant Studies**, 2022. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03066150.2022.2055468>. Acesso em: 28 maio 2022.

NIEDERLE, P.; GRISA, C. Institutional Change in Mercosur's Family Farming Policy. **Contexto Internacional**, v. 44, n. 3, 2022.

PACKER, L. A. **Novo Código Florestal & pagamentos por serviços ambientais**: regime proprietário sobre os bens comuns. Curitiba: Juruá, 2015.

PEC da extinção de fundos públicos é prioridade para governo. **Senado Notícias**, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/20/pec-da-extincao-de-fundos-publicos-e-prioridade-para-governo>. Acesso em: 18 jun. 2022.

PEREIRA, M. R. No sertão, a fome não vem da seca. **Outras Mídias**, 20 maio 2022. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/no-sertao-a-fome-nao-vem-da-seca>. Acesso em: 17 jun. 2022.

POMPEIA, C. "Agro é tudo": simulações no aparato de legitimação do agronegócio. **Horizontes Antropológicos**, v. 26, n. 56, p. 195-224, jan./abr. 2020a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/xjhwQdTb5jVzgPajnSCfGvQ/?lang=pt>. Acesso em: 30 jul. 2022.

POMPEIA, C. Concertação e poder: o agronegócio como fenômeno político no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 104, 2020b. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/bWNjXhwGrcqZRqjJF6rD5pv/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2022.

PRIZIBISCZKI, C. Somente Comissão da Agricultura vai analisar PL do Veneno no Senado, decide Pacheco. **O Eco**, 3 jun. 2022. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/somente-comissao-da-agricultura-vai-analisar-pl-do-veneno-no-senado-decide-pacheco>. Acesso em: 29 jun. 2022.

REGINATTO, A. C.; WANDERLEY, L. J. (org.). **Quem é quem no debate sobre mineração em Terras Indígenas**. Brasília: Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração, 2022. Disponível em: <http://emdefesadosterritorios.org/wp-content/uploads/2022/03/Quem-e-CC%81-Quem-no-debate-sobre-Minerac%CC%A7a%CC%83o-em-Terras-Indi%CC%81genas-2.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022.

RODRIGUES, L. S. Instituições Participativas em crise: uma análise da democracia brasileira pós a vigência do Decreto n. 9.759/2019. In: SEMINÁRIO DISCENTE DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1. **Anais...** Curitiba, 20-21 ago. 2020. PPGCP/UFPR, 2020, p. 717-734. Disponível em: <https://eventos.ufpr.br/SDCP/SDCP2020/paper/viewFile/3120/924>. Acesso em: 29 jun. 2022.

ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. [E-book]. Disponível em: <https://pedrorossi.org/wp-content/uploads/2019/09/Economia-para-Poucos.pdf>. Acesso em 15 ago. 2022.

SÁ E SILVA, M. M. de. Beyond Ordinary Policy Change: Authoritarian Policy Dismantling in Brazil. **SciELO Preprints**, 2021. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/2692>. Acesso em: 29 jul. 2022.

SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. **International Review of Public Policy**, v. 2, n. 1, p. 45-67, 2020. Disponível em: <https://journals.openedition.org/irpp/799>. Acesso em: 18 jun. 2022.

SAMBUICHI, R. et al. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO**: linha histórica e dados referenciais. Brasília: Ipea, 2019. [Relatório de Pesquisa].

SAMBUICHI, R. H. R. et al. **Contribuições do programa de aquisição de alimentos para a segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=39187&Itemid=466](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=39187&Itemid=466). Acesso em: 18 jun. 2022.

SANTOS, A. A. et al. Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, p. 669-698, 2021. Disponível em: [https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-3\\_07\\_ameacas](https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-3_07_ameacas). Acesso em: 17 maio 2022.

SANTOS, N. C. B.; GASPARINI, C. E. Orçamento impositivo e relação entre Poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 31, p. 339-396, jan./abr. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KXW56PSXfPtHrzVznBQYZk/?lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2022.

SAUER, S.; ZUNIGA LEITE, A. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. **Retratos de Assentamentos**, v. 20, n. 1, p. 14-40, 2017. Disponível em: <http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/258>. Acesso em: 26 maio 2022.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição n. 187, de 2019**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703>. Acesso em: 18 jun. 2022.

SIBAHI, P. Governo nega aposentadoria a trabalhadores rurais. **Outras Mídias**, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/governo-nega-aposentadoria-a-trabalhadores-rurais>. Acesso em: 29 jun. 2022.

- SIEBENEICHLER, A. J. O agrolobby em múltiplas escalas: uma análise da influência do agronegócio na política externa brasileira. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 10, n. 19, p. 436-479, 2021. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/12389>. Acesso em: 29 jun. 2022.
- SILVA, A. A.; MACHADO, D. D. G.; SAUER, S. Políticas territoriais no Brasil: avanços, ausências e desmontes. In: PERAFÁN, M. E. V. et al. (org.). **Desenvolvimento territorial, sistemas agroalimentares e agricultura familiar**. São Leopoldo: Oikos, 2022, p. 165-189.
- SOUZA FILHO, C. F. M. Os povos indígenas e o direito brasileiro. In: SOUZA FILHO, C. F. M. D.; BERGOLD, R. C. (org.). **Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI**. Curitiba: Letra da Lei, 2013, p. 13-32.
- SOUZA, M. M. O. et al. Agrotóxicos e transgênicos: retrocessos socioambientais e avanços conservadores no Governo Bolsonaro. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 319-352, 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/12561>. Acesso em: 30 jun. 2022.
- SOUZA, M. Projeto do governo viabiliza exploração de minérios em terras indígenas. **Câmara dos Deputados: Notícias**, 6 fev. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/634893-projeto-do-governo-viabiliza-exploracao-de-minerios-em-terras-indigenas>. Acesso em: 30 jun. 2022.
- SPEZIA, A. Contra o marco temporal: ato político e pronunciamento dos povos indígenas. **Conselho Indigenista Missionário**, 23 jun. 2022. Disponível em: <https://cimi.org.br/2022/06/contra-o-marco-temporal-ato-politico-e-pronunciamento-dos-povos-indigenas>. Acesso em: 30 jun. 2022.
- SVAMPA, M. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina**: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências. São Paulo: Elefante, 2020.
- VALENTE, R.; MEDEIROS, J. Funai de Brasília barrou Bruno durante a primeira fiscalização com indígenas no Vale do Javari. **Agência Pública**, 23 jun. 2022. Disponível em: <https://apublica.org/2022/06/funai-de-brasilia-barrou-bruno-durante-a-primeira-fiscalizacao-com-indigenas-no-javari>. Acesso em: 30 jun. 2022.
- VIEIRA, S. Pauta da FPA reacende debate agronegócio X ambientalismo. **Agência Senado**, 15 jun. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/06/pauta-da-fpa-reacende-debate-agronegocio-x-ambientalismo>. Acesso em: 30 jun. 2022.
- WESZ Jr, V. J. O Pronaf pós-2014: intensificando sua seletividade? **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 89-113, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://pegasus.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5353>. Acesso em: 30 jul. 2022.
- ZIMMERMANN, S. A. et al. El público de la agricultura familiar y la REAF Mercosur como experiencia colectiva. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 9, n. 5, p. 934-962, 2020. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/13520>. Acesso em: 21 jun. 2022.

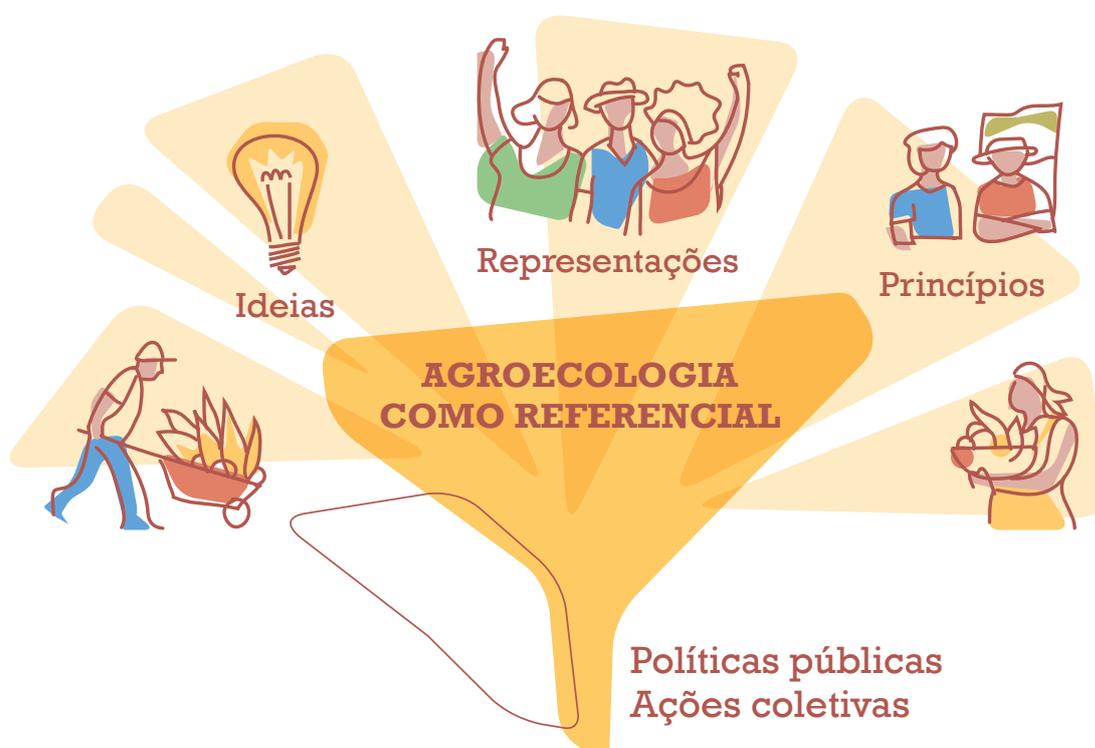
# 2 FUTUROS IMAGINADOS: A AGROECOLOGIA COMO REFERENCIAL PARA UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES COLETIVAS

Lara Sartorio Gonçalves<sup>28</sup>

Paulo Niederle<sup>29</sup>

Marco Antonio Teixeira<sup>30</sup>

Eryka Galindo<sup>31</sup>



O passado sempre nos ensina, e as duras lições dos últimos anos não serão facilmente esquecidas. Os lampejos autoritários, a criminalização dos movimentos sociais e o assassinato de lideranças no meio rural nos fizeram reviver o pesadelo dos anos de chumbo. O desmonte

**28** - Mestra e doutoranda em sociologia pelo IESP/UERJ e cofundadora do Observatório de Movimentos Sociais na América Latina (OMSAL/NETSAL).

**29** - Professor dos programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

**30** - Pesquisador de Pós-Doutorado no Instituto de Estudos Latino-Americanos da Freie Universität Berlin e colíder do Grupo de Pesquisa Alimento para Justiça: Poder, Política e Desigualdades Alimentares na Bioeconomia.

**31** - Doutoranda em Sociologia da Freie Universität Berlin e pesquisadora do Grupo de Pesquisa Alimento para Justiça: Poder, Política e Desigualdades Alimentares na Bioeconomia.

das políticas públicas demonstrou que o antigo pacto político era tão frágil quanto o suposto compromisso das oligarquias brasileiras com a democracia. Por sua vez, a volta da fome e da pobreza escancarou a face oculta do agronegócio brasileiro, que se tornou social, econômica e ambientalmente tóxica. No entanto, o contexto sombrio foi contrastado pelo enfrentamento e pelas iniciativas populares. Os movimentos sociais inovaram na construção dos seus repertórios de ação, essenciais para bloquear ou reduzir a intensidade do desmonte das políticas, para aliviar o sofrimento gerado pela fome, para ajudar a salvar vidas durante a pandemia da Covid-19 e para garantir que, mesmo sufocada, a democracia continuasse respirando.

As crises sociais, políticas, ecológicas, econômicas e sanitárias atingiram níveis alarmantes e as parcas respostas do governo se revelaram, na verdade, como verdadeiras proteções do capital nacional e internacional das grandes corporações, alicerçadas na manutenção e intensificação de uma política neoliberal. Entretanto, nas ruas, nos bairros, nos campos, nas florestas e nas águas não houve silêncio e muito menos descanso. Além da denúncia pública, as alternativas ecoaram nas práticas cotidianas. O momento de intensificação das crises foi também quando os movimentos do campo agroecológico assumiram maior proeminência na construção de ações que priorizam a *vida*. Essas iniciativas abarcaram, por exemplo, a distribuição de alimentos saudáveis e livres de agrotóxicos às populações mais vulneráveis, a disseminação de cozinhas populares coletivas e a circulação de alimentos a partir de circuitos locais de produção e consumo (CARVALHO et al., 2022).

As eleições de outubro abrem uma nova janela de oportunidades, incertezas e também esperanças. Além de um plebiscito sobre esse passado recente, o pleito nos força a mirar o futuro. O resultado das urnas e a nova composição dos Poderes Executivos e Legislativos (nacional e estaduais) podem restabelecer as condições não apenas para reconstruir o que foi destruído, mas também para inovar na construção de uma nova geração de **políticas públicas** e de **ações coletivas**. O desenho dos novos instrumentos e institucionalidades implicará uma cuidadosa avaliação do que já deu certo no passado. A urgência da crise atual tende inclusive a estimular a busca por soluções já testadas e aprovadas, tais como os programas de compras públicas da agricultura familiar. No entanto, a formulação de políticas públicas também deve levar em consideração futuros imaginados, ou seja, aonde se espera chegar.

O objetivo deste capítulo é compreender como as lideranças políticas do campo agroecológico vislumbram esse futuro. Nosso trabalho consistiu, inicialmente, em identificar como essas lideranças imaginam o lugar ideal da agroecologia como referencial para a construção de sistemas alimentares sustentáveis, saudáveis, justos e solidários (futuros desejados). A partir disso, questionamos sobre as políticas públicas que podem responder a essa projeção. O passo seguinte consistiu em problematizar os cenários que se desenham como vias mais prováveis para os próximos anos para pensar estratégias de ação do campo agroecológico. Ou seja, neste momento, nossos interlocutores foram confrontados com a realidade dos múltiplos constrangimentos (políticos, econômicos, culturais) que limitam o futuro desejado para a agroecologia.

O trabalho foi orientado por uma “escuta ativa”. Com isso, procuramos ao máximo expressar neste documento as vozes das/os nossas/os interlocutoras/es — lideranças dos movimentos do campo agroecológico — com base no entendimento estabelecido a partir da interação que estabelecemos com elas/es no processo de pesquisa. As lideranças foram ouvidas em entrevistas individuais e coletivas, com a aplicação de questionários e com a observação participante na plenária da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), realizada em julho de 2022, na cidade de Belo Horizonte. Além disso, o documento final também contou com a leitura atenta de membras/os do Núcleo Executivo (Nuex) e da Secretaria Executiva da ANA, a quem agradecemos pelas contribuições, ao mesmo tempo que as/os isentamos das omissões e falhas que eventualmente permaneceram neste texto.

O texto está dividido em quatro seções. Na primeira, apresentamos a visão da agroecologia como referencial de políticas públicas. Na segunda parte, descrevemos a agenda primordial para os movimentos do campo agroecológico tendo em vista os futuros desejados. Em seguida, debatemos a agenda prioritária de políticas públicas com referência à agroeco-

logia a partir das conjunturas políticas possíveis do país nos próximos quatro anos, levando em consideração as potenciais vitórias de Lula ou de Bolsonaro no pleito eleitoral. Na quarta parte, tratamos, de forma mais geral, das projeções para estratégias de ação coletiva do movimento agroecológico frente aos diferentes cenários possíveis.

### A COLETA DE INFORMAÇÕES

**2** grupos focais de discussão, com um total de 10 participantes, em uma composição paritária de homens e mulheres

**23** entrevistas individuais à distância, garantindo diversidade nos perfis de raça, etnia, gênero e região

**81** questionários aplicados às/aos participantes da Plenária da ANA

▶ e a discussão de versões parciais do documento na própria plenária e em reuniões com membras/os do Núcleo Executivo (Nuex) e da Secretaria Executiva da ANA



## 2.1 Agroecologia como referencial para políticas públicas e ações coletivas

Há alguns anos já conhecemos a definição da agroecologia como *prática, movimento e ciência* (WEZEL et al., 2009). Mais recentemente, nos debates sobre políticas públicas, a agroecologia também tem aparecido como um “referencial”, ou seja, um conjunto de princípios, ideias e representações a partir do qual os atores compreendem os problemas públicos e definem soluções (GRISA et al., 2021). Dessa discussão emergem três questões:

1. em que consistem exatamente essas ideias, princípios e representações;
2. quem são as/os portadoras/es desse referencial, ou seja, os sujeitos que atuam como porta-vozes da agroecologia;
3. qual a capacidade desse referencial de orientar a construção de políticas públicas integradas.

Vamos discutir cada uma delas a seguir.

### 2.1.1 Ideias, princípios e representações

No que tange à primeira questão, cabe notar que, para muitas/os entrevistadas/os, os princípios da agroecologia são anteriores ao próprio termo. Isso faz com que ele já nasça com vida e, por isso mesmo, em *movimento* – contínua mudança e aperfeiçoamento. De modo geral, representantes de povos e comunidades tradicionais reivindicam a ancestralidade da agroecologia em práticas e compreensões de mundo que cultivam de longa data. Portanto, o encontro com esse termo não teria sido mais do que o reconhecimento e a conceituação de formas preexistentes de convivência dos animais humanos e não humanos com outras entidades.

“A agroecologia, para mim, é um sistema de vida que busca a relação equilibrada nossa com a biodiversidade e com os biomas. É nosso modo de vida, dos indígenas. É essa caminhada que a gente tem pelo nosso território, pela terra, mas que não deixa resquícios das nossas pegadas, é uma caminhada suave. Temos uma relação de interdependência com a terra e com a natureza, que é nossa morada mesmo depois da morte. São princípios de harmonia com toda essa biodiversidade porque sabemos estar pisando em um espaço sagrado. É a dimensão natural, social, sobrenatural, cosmológica em uma conexão sustentável.” (Liderança indígena do Mato Grosso do Sul)

“Para nós, extrativistas e indígenas, a agroecologia é parte da nossa cultura. É nosso princípio de vida. Nós não a vemos como processo de transição, mas como a relação consciente que nós temos passado de geração em geração. Agroecologia é vida, é cultura, é bem viver, é coletivo.” (Liderança extrativista da Amazônia)

Apesar de reconhecer uma herança fortemente ancorada nos saberes e práticas ancestrais, há quem prefira demarcar algumas diferenças para sublinhar dois componentes inovadores da agroecologia. O primeiro é o caráter político de um movimento que se estabeleceu em oposição ao modelo da agricultura industrial que foi disseminado no pós-guerra. Em segundo lugar, o caráter mais plural e diverso, o que implica reconhecer valores que também estão sendo incorporados, a partir da própria ação dos movimentos agroecológicos, nas comunidades tradicionais camponesas, como é o caso dos direitos por liberdade de autodeterminação das identidades de gênero.

Seja como for, todos parecem concordar que a agroecologia é muito mais do que uma forma de produzir, o que ademais a distingue da agricultura orgânica. Trata-se de um *modo de vida* em que as práticas agrícolas e alimentares, assim como os saberes que as embasam, são atravessados por princípios e práticas mais gerais, tais como aquelas que

orientam as lutas feminista, anti-homofóbica e anti-racista. Essa compreensão expressa, em grande medida, o protagonismo político das mulheres dentro dos diferentes movimentos que compõem a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). Protagonismo este que também retroalimenta a aproximação entre produção e consumo, haja vista que as mulheres ocupam um papel ativo e predominante na incorporação de uma dimensão de *cuidado* nas práticas alimentares, que merece ser visibilizada, reconhecida e compartilhada por todas/os.

“A agroecologia é um modo de vida. Para além do que está escrito nos livros, é o que está nas técnicas, no cuidado com a semente, a terra e a água. É o cuidado com a vida. É produzir alimento e produzir inclusive pensamento. Produz vida, produz água, produz saberes e novas relações. Discute novas relações de gênero: não cabe patriarcado na agroecologia.”  
(Ativista pelo direito de acesso à terra da região Sudeste)

Faz sentido também dizer que os períodos de crise e proeminência da agroecologia como resposta contribuíram para dinamizar a própria *noção de agroecologia*. Tecida e semeada por muitas mãos, a ampliação das iniciativas agroecológicas tornaram o conceito vívido e dinâmico. Trazer para dentro dos movimentos essa reflexão conceitual tem sido de suma importância para fazer frente às tentativas de apropriação do termo “agroecologia” pelo mercado, que frequentemente o associa a sentidos estritos de técnicas de agricultura que não correspondem à dimensão política, combativa e estruturante de um modo de vida alternativo — conforme apresentado nas narrativas das lideranças do movimento.

Note-se que há uma diferença importante entre, por um lado, **construir políticas públicas** específicas para fomentar práticas agroecológicas e, por outro, tornar a **agroecologia o referencial** de um amplo conjunto de políticas, ofertadas por diferentes órgãos governamentais.

Nesta segunda perspectiva, muito mais difícil de ser alcançada, a **agroecologia estaria inserida em todas as políticas**, orientando a construção dos instrumentos e arranjos institucionais.

### 2.1.2 Porta-vozes

Os movimentos de mulheres trabalhadoras rurais tornaram-se os principais porta-vozes dessa compreensão ampliada da agroecologia. Cabe notar, por exemplo, a importância da Marcha das Margaridas para a promulgação, em 2012, da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) pela presidenta Dilma Rousseff. A elas somam-se cada vez mais grupos, movimentos e coletivos, tais como os Povos Tradicionais de Matriz Africana (Potma), as inúmeras etnias indígenas brasileiras e diferentes atores que atuam na promoção de novas práticas de agricultura e alimentação no meio urbano. Esses atores juntam-se aos movimentos sociais agrários, ao sindicalismo rural e às organizações não governamentais que outrora protagonizaram a construção do movimento agroecológico.

A crescente diversidade no campo agroecológico é, ao mesmo tempo, uma fortaleza e um grande desafio. Por um lado, o engajamento de múltiplos sujeitos torna as articulações em prol da agroecologia um dos movimentos sociais mais potentes, plurais e disseminados

da atualidade. Uma das evidências mais diretas desse fenômeno encontra-se no tamanho e na diversidade dos Encontros Nacionais de Agroecologia (ENAs) e dos Congressos Brasileiros de Agroecologia (CBAs). Outra evidência é a profusão de organizações que buscam se aproximar do campo agroecológico, como temos visto nas ações de entidades das áreas de saúde e nutrição, o que também aproxima o campo agroecológico dos movimentos em defesa da soberania e segurança alimentar e nutricional.

### 2.1.3 Agroecologia como referencial para a construção de políticas públicas

Para que a agroecologia se estabeleça como um referencial aglutinador para um amplo conjunto de políticas públicas e ações coletivas, é fundamental que ela seja compreensível e compartilhada entre os diferentes atores. É a partir de certo grau de afinidade quanto ao referencial que é possível estabelecer prioridades de ação, por exemplo, haja vista que os recursos frequentemente são escassos. A produção de um referencial com tais características no interior de um movimento plural e em contínua mudança não é uma tarefa fácil. O risco da fragmentação das demandas, da agenda e dos próprios recursos está sempre presente — como ademais se verificou nas duas edições do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo).

O refinamento do referencial, a produção de entendimentos, a identificação das convergências no seio de tamanha diversidade é um processo lento, que demanda escuta, reconhecimento e, sobretudo, respeito pelas diferenças. Em grande medida, é esse tipo de pedagogia que sustenta o incrível potencial agregador do campo agroecológico. Foi notável, no decorrer da pesquisa, o crescente compartilhamento de princípios orientadores daquilo que conforma a concepção da agroecologia. Um grande dilema, contudo, é o fato de que o “tempo da política institucional”, ou seja, das disputas por espaços, programas e recursos públicos, geralmente não condiz com essa lógica. Um dos desafios, portanto, é o de difundir a produção de entendimentos para ampliar a capacidade de intervenção das organizações do campo agroecológico nos espaços de produção das políticas públicas, mas sem colocar em risco sua pedagogia e princípios. Como veremos à frente, essa discussão envolve uma preocupação muito recorrente na fala de nossas/os interlocutoras/es com o tema da comunicação entre os movimentos e destes com a sociedade em geral.

## 2.2 Futuros desejados para o campo agroecológico (agenda)



A partir das entrevistas, identificamos alguns debates recorrentes nas falas das/os entrevistadas/os e os reunimos em um conjunto do que denominamos de cinco agendas orientadoras da atuação dos movimentos do campo agroecológico:

1. Terra e território.
2. Alimento saudável e abastecimento.
3. Democracia e participação social.
4. Questões de gênero e cor/raça/etnia.
5. Educação, saberes locais e comunicação.

No que segue, vamos olhar mais detidamente para cada um deles.

### 2.2.1 Terra e território

O acesso à terra, à água e, mais amplamente, ao território, é reivindicado como direito à vida e ao sustento próprio, mas também como relação de pertencimento e afirmação da ancestralidade. A partilha justa da terra é o ponto de partida para a garantia da dignidade

dos povos. Nas entrevistas, essa relação de interdependência foi apresentada de múltiplas formas e repetidas vezes, indicando a necessidade de “repensar a base organizativa e territorial brasileira a partir das comunidades e grupos que pensam a agricultura como integradora da vida”. E foi por isso que o sonho da **reforma agrária** e do **reconhecimento e titulação de terras dos povos tradicionais e indígenas** foi enfatizado enquanto agenda prioritária. Não obstante, para a efetivação desse direito também é fundamental que o Estado regule o avanço da fronteira agrícola e coíba práticas ilegais como a grilagem de terras — que geralmente estão associadas a formas violentas de expulsão das comunidades dos seus territórios.

“Sem território não há agroecologia. O território fundamenta os modos de vida indígenas. Nosso sistema cultural, linguístico, geracional está diretamente ligado ao território e à garantia dele com toda sua biodiversidade.” (Liderança extrativista do território amazônico)

“Precisamos garantir que essas terras e territórios sejam de camponeses e organizações do campo. Esta é a primeira ação. A propriedade não pode ser gestada em lógicas empresariais, mas sim na lógica da agricultura familiar e camponesa. Precisa de políticas que pensem a produção de alimentos e outros produtos provenientes da terra para a produção. Garantir que todas as pessoas se alimentem. Toda produção tem que ser destinada a garantir a segurança alimentar e nutricional das pessoas, e não orientada pela lógica de mercado, voltada para o lucro.” (Liderança de movimento de luta pelo direito à terra no Centro-Oeste)

Para muitos agricultores, o direito à terra, à água e à floresta também é uma condição básica para a superação da fome. Cabe lembrar que, em 2022, a fome atingiu 21,8% dos lares de agricultoras/es familiares e pequenas/os produtoras/es rurais. Se incluirmos a insegurança alimentar moderada, o total chega a 38% dos domicílios — cenário ainda mais preocupante nas regiões Norte (54,6%) e Nordeste (43,6%) (REDE PENSSAN, 2022). Além disso, a garantia desse direito também importa para as demais pessoas, incluindo aquelas do meio urbano. Afinal, o acesso pacífico aos territórios é uma condição indispensável para que as/os agricultoras/es possam desenvolver suas atividades produtivas e, assim, garantir alimentos saudáveis e sustentáveis para o conjunto da população.

“O sonho da terra dividida, o campo na mão, na posse das/os agricultoras/es e camponesas/es, que conservam recursos naturais e que vivem em harmonia com os ambientes, produzindo comida de qualidade para alimentar suas próprias comunidades e abastecendo a população do campo e da cidade em circuitos mais locais de abastecimento. Ver ninguém passando fome e a gente vivendo com dignidade, com respeito e sem violência.” (Liderança do Nordeste do país)

Dentre as inúmeras outras contribuições que a reforma agrária pode trazer para a construção de sistemas alimentares sustentáveis, saudáveis, justos e solidários, cabe destacar ainda o fato de, no contexto brasileiro, a terra ser uma das principais bases do poder político, haja vista, por exemplo, a força da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) — a Bancada Ruralista — no Congresso Nacional. Com efeito, a desconcentração da terra é uma medida estruturante para o fortalecimento da democracia, com implicações importantes na superação das relações clientelistas e patrimonialistas historicamente utilizadas pela oligarquia agrária brasileira para se manter no poder. Infelizmente, contudo,

é justamente o poder dessa oligarquia que torna esse um dos sonhos mais difíceis de se concretizar no futuro próximo, tendo em vista que, independentemente do resultado das próximas eleições, várias organizações do agronegócio continuarão com forte influência no Legislativo e no Executivo.

### 2.2.2 Alimento saudável e abastecimento

As estratégias para vencer a fome podem ser diversas. Inclusive, algumas delas podem levar a outros problemas de saúde pública, sobretudo quando concebidas por corporações do setor alimentar que reforçam um modelo de alimentação não saudável baseado em alimentos ultraprocessados. Muitas vezes, esses setores se utilizam de parcerias com governos. Durante a pandemia da Covid-19, por exemplo, assistimos a empresas e governos doarem cestas de alimentos ultraprocessados, com alto teor de gorduras saturadas, açúcares e sódio. De outro modo, os movimentos do campo agroecológico se empenharam para fazer alimentos saudáveis e sustentáveis chegarem às populações mais vulneráveis.

A pandemia acentuou a urgência de novas formas de abastecimento, descentralizadas, integradas em rede e solidárias. Em grande medida, isso foi necessário para suprir a própria ausência do Estado brasileiro, que, como vimos no capítulo anterior, sofreu com um governo que atuou fortemente para dismantelar as políticas e estruturas de abastecimento alimentar, comprometendo a soberania e a segurança alimentar e nutricional do país, tornando o país dependente da importação de bens básicos e pressionando os preços dos alimentos. Não obstante, a produção e a distribuição de alimentos saudáveis já era uma preocupação dos movimentos do campo agroecológico muito antes da pandemia. E o grande dilema reside precisamente em como fazer esses alimentos chegarem às pessoas mais pobres, a grande maioria situada nas periferias das grandes cidades.

Todas/os as/os entrevistadas/os compartilham desse sonho de fazer com que o alimento agroecológico não seja apenas para as classes com maior poder aquisitivo. Na prática, isso tem repercutido numa série de iniciativas de aproximação entre o campo e a cidade (venda direta, quitandas, cestas, cooperativas de consumidores, parcerias com sindicatos etc.). Outra face desse fenômeno são as articulações entre atores e organizações da própria cidade, como bem demonstram os coletivos de agricultura urbana, os quais, aliás, se mostram cada vez mais presentes e articulados no interior do campo agroecológico.

No entanto, esse sonho é restringido pela falta de uma verdadeira Política Nacional de Abastecimento Alimentar orientada à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. Com efeito, muitos acreditam que será difícil para as/os agricultoras/es garantir que o alimento saudável chegue até as periferias sem o adequado apoio estatal, o que pode se dar, por exemplo, via programas de compra e distribuição de alimentos, tais como o PAA e o PNAE; por meio de equipamentos públicos de alimentação (restaurantes populares, quitandas, sacolões etc.); com políticas orientadas de transferências sociais (vale-alimentação e vale-refeição); ou ainda via subsídios para reduzir os preços

dos alimentos saudáveis (e sustentáveis) — o que também implicaria a retirada dos enormes subsídios diretos e indiretos repassados a produtos como agrotóxicos, refrigerantes e alimentos ultraprocessados em geral.

“A valorização das iniciativas da sociedade, da relação com quem produz e com quem consome, a construção das relações de solidariedade. A pandemia ressaltou essa potencialidade e também a importância da Política Nacional de Abastecimento Alimentar. A produção dos alimentos é tão importante quanto sua circulação.” (Liderança nordestina do campo)

### 2.2.3 Democracia e participação social

Tornar a agroecologia um “referencial integrador” — ou, como disse um dos nossos interlocutores, tornar a agroecologia “uma dimensão horizontal em todos os processos, em todos os campos” — também implica a necessidade de espaços intersetoriais que promovam a convergência entre diferentes políticas públicas. Isso apenas acontece a partir do momento em que esses espaços sejam suficientemente amplos, democráticos e participativos para que se produzam os entendimentos, compromissos e conflitos (sim, os conflitos também fazem parte do processo democrático) necessários à construção e implementação das ações. Em outras palavras, os atores têm que efetivamente “comprar a ideia”, colocando-a em prática na hora de desenhar e implementar os programas e instrumentos de política pública.

Nesse sentido, em virtude do próprio impacto que o desmonte das instâncias de participação social teve sobre as políticas públicas (ver capítulo anterior), nossas/os interlocutoras/es foram unânimes em afirmar que **democratizar, ampliar e qualificar os espaços de participação** da sociedade, contemplando sua diversidade, é um dos componentes principais do futuro desejado. E não apenas no que diz respeito à participação nas instâncias formais de representação criadas pelos governos para a gestão das políticas públicas, que foram as mais lembradas nas entrevistas, mas também naqueles espaços não institucionalizados constituídos em cada território. Um pressuposto fundamental dessa ideia é o de que a agroecologia está ancorada em formas de produção e compartilhamento de conhecimentos e saberes que pressupõem a participação ativa dos atores, algo que não é condizente com modelos de intervenção de cima para baixo, ainda muito comuns na implementação das políticas públicas.

Note-se, portanto, que o desafio é significativo, já que se trata não apenas de recriar conselhos, colegiados e câmaras que foram extintos ou inativados, como também de qualificar os processos de participação — e isso num futuro que promete ser de recursos mais escassos em função da crise econômica e, mais recentemente, do desajuste fiscal produzido pelo atual governo no anseio de buscar a reeleição. A consequência imediata disso é a necessidade de inovar nos próprios mecanismos de participação, inclusive para garantir a diversidade, a renovação e a representatividade.

## 2.2.4 Questões de gênero e de cor/raça/etnia

Tratar com prioridade o combate às opressões e a luta pela garantia de igualdade e diversidade na participação é intrínseco ao princípio da democracia. A construção da convivência a partir de relações igualitárias de gênero, raça, cor ou etnia torna imprescindível que haja alinhamento nessas pautas. A democratização da sociedade é basilar para o avanço da agroecologia e é um critério fundamental para a formulação de políticas públicas que atendam às demandas dos territórios, respeitem as regionalidades e especificidades dos diferentes biomas e garantam a inclusão de saberes e práticas tradicionais em sua formulação. A escuta das entrevistas mobilizou continuamente esse tipo de apontamento, sugerindo que a transformação dos sistemas agroalimentares significa reconhecer e valorizar a diversidade.

“Significa entender essa sociedade pluriétnica e apresentar uma postura antirracista. Não apenas de contenção, mas também realizar propostas antirracistas e exercitá-las. Isso é articular cultura e natureza.” (Jovem liderança quilombola)

Ao contrário das monoculturas (agrícolas, institucionais e científicas) privilegiadas pelo sistema alimentar hegemônico, o futuro desejado pelos atores do campo agroecológico é o de uma paisagem sociobiodiversa. E isso não é “somente” um princípio ético. Essa compreensão também decorre da evidência de que, quanto maior é a diversidade, maior é a eficácia e a eficiência das políticas públicas. Neste sentido, quando se quer discutir alternativas para a fome, por exemplo, é imprescindível trazer as mulheres negras das regiões periféricas para o debate. Afinal, como mostraram os dados da Rede Penssan, a fome tem cor, gênero e endereço. Sendo as pessoas mais afetadas pelo problema, elas têm condições de ajudar no desenho, implementação, monitoramento e avaliação das políticas, tornando-as mais adequadas às suas realidades e com resultados potencializados.

## 2.2.5 Educação, saberes locais e comunicação

Historicamente, a construção da agroecologia como referencial de ação sempre foi pautada pelo diálogo entre conhecimentos acadêmicos e saberes populares, buscando reduzir ao máximo as hierarquias entre eles. Com efeito, é do encontro entre diferentes interpretações de mundo que nascem as soluções mais adequadas para os problemas públicos. Isso não significa, de modo algum, a desconsideração da ciência e das evidências produzidas pelo mundo acadêmico — o que, aliás, ficou muito evidente durante toda a pandemia, quando os movimentos do campo agroecológico estiveram à frente da defesa da ciência e da vida. No entanto, nessa perspectiva, uma ciência cidadã tem que estar em constante diálogo com outros saberes.

Entre outras vantagens, os saberes locais ensinam a *comunicar* a agroecologia de tal maneira que ela seja compreensível para atores situados em diferentes realidades. A importância de “sensibilizar a comunidade” para os potenciais da agroecologia implica, por

exemplo, a **educação e conscientização** desde a infância. As estratégias para envolver novas gerações precisam se preocupar “com o afeto e com o espírito dos povos tradicionais e indígenas, revitalizando esses valores ancestrais da agroecologia indígena”, como destacou uma liderança indígena, mulher e mãe. Um princípio orientador, nesse caso, é o envolvimento das identidades culturais, memórias e modos de vida no processo educacional. E, nesse sentido, as entrevistas destacaram a necessidade de que os territórios orientem a própria construção dos problemas de pesquisa, retroalimentando o diálogo com os conhecimentos acadêmicos e fazendo com que a pesquisa sirva à comunidade.

A comida, como expressão material dos saberes, também é um recurso pedagógico essencial. Os alimentos (ecológicos, locais, artesanais, da reforma agrária etc.) são aglutinadores de significados, comunicam valores e são ferramentas essenciais nas lutas políticas, na aproximação entre o campo e a cidade, entre agricultoras/es e consumidoras/es. Mas a comida também é boa para pensar. Discutir sobre o quê, como, quando, onde e com quem se come é um método particularmente potente para a construção pedagógica da agroecologia. As respostas a essas questões ajudam a reconectar as pessoas aos seus territórios, identidades e saberes.

### 2.3 Futuro desejado para o campo agroecológico considerando a conjuntura dos próximos quatro anos (agenda)

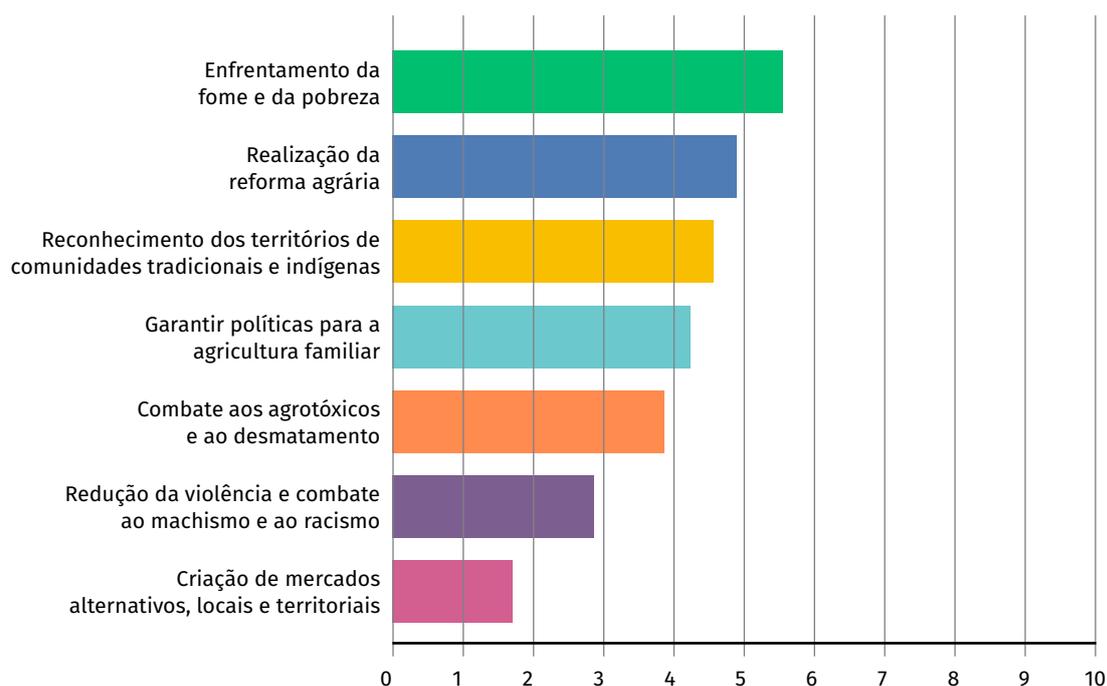


Se em um primeiro momento convidamos as lideranças ao exercício do sonhar, estimulando-as a pensar sobre os horizontes políticos almejados sem aprisionar esses sonhos à realidade concreta, o segundo passo se debruçou sobre a dimensão do tangível. Assim, propôs-se que elas refletissem sobre o que deve compor as agendas prioritárias dentro dos cenários possíveis, frente às condicionalidades e possibilidades factuais no contexto atual. Esta seção, portanto, é dedicada a pensar as agendas mais importantes, com relação à agroecologia, para o cenário dos próximos quatro anos. Nesse sentido, são apontadas iniciativas de caráter emergencial ou com propósito de mudança estrutural de curto a médio prazo da maneira como foram elencadas por lideranças dos movimentos sociais. Os resultados apresentados têm como base, primeiramente, dados da pesquisa *survey* realizada na Plenária da ANA e, em seguida, a sistematização das entrevistas individuais e dos grupos de discussão.

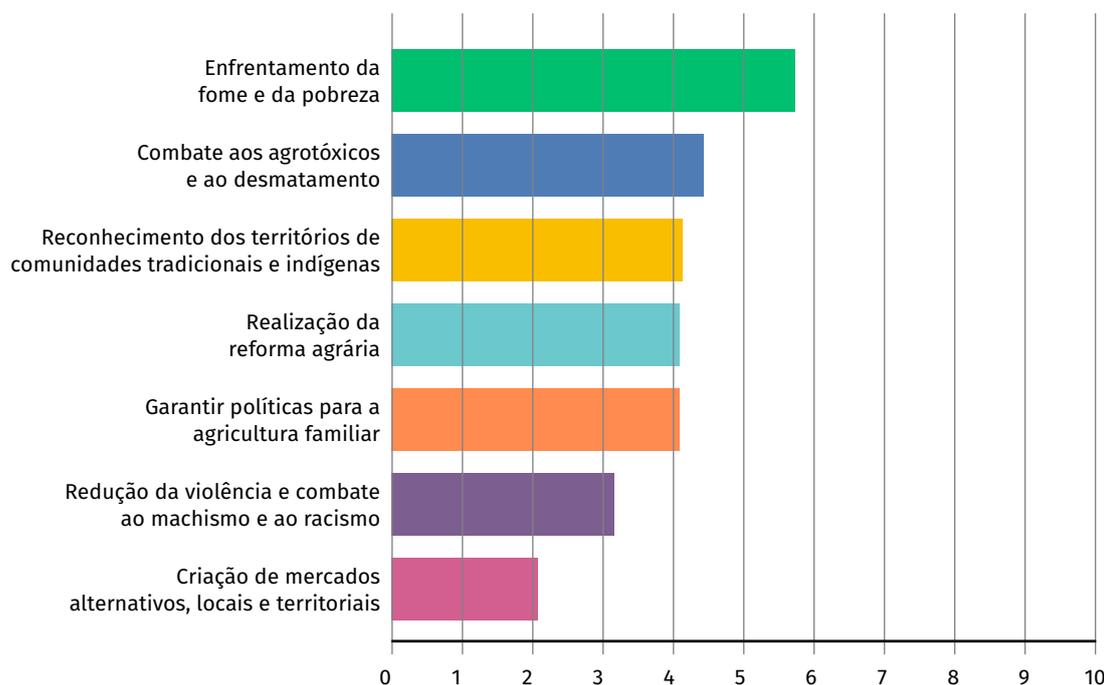
### 2.3.1 Apontamentos com base na pesquisa *survey*

Um sonho comum às/aos entrevistadas/os é o da superação da fome e da pobreza. A questão também apareceu como a principal prioridade para a metade das/os participantes da Plenária da ANA quando perguntadas/os sobre a agenda dos movimentos sociais do campo agroecológico no futuro próximo — e isso independentemente de um cenário eleitoral com vitória do campo democrático ou com a continuidade da atual coalizão conservadora. Considerando apenas alguns temas, vê-se por meio dos gráficos abaixo a ordem de prioridade que deve orientar a agenda de ação da ANA, diante de diferentes resultados eleitorais.

#### CENÁRIO COM VITÓRIA DA CHAPA LULA-ALCKMIN



## CENÁRIO COM A CONTINUIDADE DE BOLSONARO



É provável que esse resultado repercuta a intensa discussão pública sobre o tema da fome em decorrência da publicação dos dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19, os quais demonstram que o percentual de domicílios com moradoras/es passando fome alcançou 15,5% (33,1 milhões de pessoas) em abril de 2022. Segundo o relatório, “A continuidade do desmonte de políticas públicas, a piora na crise econômica, o aumento das desigualdades sociais e o segundo ano da pandemia da Covid-19 mantiveram mais da metade (58,7%) da população brasileira em insegurança alimentar, nos mais variados níveis de gravidade”.<sup>32</sup>

O fato de essas percepções serem influenciadas pelo debate público não reduz a gravidade do problema e, sobretudo, o apelo ético que a questão da fome possui perante os movimentos do campo agroecológico. Se há quem não se choca com cenas de pessoas catando ossos para comer — e empresas resolveram lucrar vendendo seus “novos produtos” (ossos, pele de galinha e soro de leite) —, a fome ainda é considerada por esses movimentos sociais a principal mazela e vergonha do Brasil, inclusive porque muitas/os das/os suas/seus integrantes já sentiram na pele esse flagelo. Assim, enquanto as organizações

Esses 7 temas foram sugeridos pela equipe de pesquisa apenas para suscitar uma discussão sobre a importância da identificação de prioridades de ação. Um desdobramento do debate pode incluir perguntas como:

**Que outros temas deveriam ser incluídos?**

**Qual prioridade deveria ser concedida a cada um deles?**

<sup>32</sup> - Para mais detalhes, ver o relatório completo aqui: <https://olheparaafome.com.br>.

do agronegócio e o próprio Ministério da Agricultura silenciam e fazem de conta que o problema não é também responsabilidade deles, os movimentos do campo agroecológico reafirmaram o compromisso ético de trabalhar para ampliar o acesso a alimentos para a população mais vulnerável (doações, preços abaixo do mercado, circuitos de venda direta).

Mas esses movimentos sabem que as iniciativas de solidariedade para promover acesso a alimentos saudáveis também dependem de alterações mais profundas no sistema agroalimentar. É por isso que a realização da reforma agrária e o reconhecimento dos territórios das comunidades tradicionais e indígenas também aparecem no topo da lista de prioridades, variando de importância de acordo com o cenário político estabelecido.

Outra prioridade, relevante sobretudo num cenário de continuidade de Bolsonaro, é o “combate aos agrotóxicos e ao desmatamento”, o que expressa uma preocupação com a contenção do uso indiscriminado de venenos e com a destruição ambiental já observados nos anos de gestão Bolsonaro, autorizados a partir da aprovação do “Pacote do Veneno”. Combater os agrotóxicos e o desmatamento é particularmente importante se considerarmos que parcelas do agronegócio ainda defendem um modelo agrícola concentrador de terra, dependente de agrotóxicos, com alto uso de combustíveis fósseis e destruição de bens naturais. O custo social e ambiental disso é altíssimo e não produz nem uma maior nem melhor produção de alimentos, como a experiência da modernização agrícola na segunda metade do século XX demonstrou.

A preocupação em garantir políticas para a agricultura familiar também apareceu como relevante nas entrevistas e nos resultados do *survey*. É comum neste campo de debate a ideia de que é urgente ter políticas para promover “sistemas alimentares sustentáveis”. O problema é que não há acordo sobre o significado desse termo e muitas propostas, apesar de incorporarem preocupações com mudanças climáticas, aquecimento global e conservação ambiental, silenciam com relação à soberania, segurança, democracia e justiça alimentar. Esse também é o problema de algumas soluções exclusivamente concentradas na retomada do crescimento econômico e do emprego, na revalorização do salário mínimo e no controle da inflação dos alimentos. Apesar de essenciais e urgentes, nem sempre elas vêm acompanhadas de uma preocupação com a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

**Foi somente em 2010 que a alimentação foi incluída entre os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal.** Esse foi um passo fundamental para a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), cuja implementação efetiva em todas as esferas da federação, a exemplo do que ocorreu com o Sistema Único de Saúde (SUS), ainda é um enorme desafio. Para conhecer mais sobre o tema, sugerimos a publicação da FIAN Brasil intitulada *Curso Básico de Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (Dhana)*, de 2020.

### 2.3.2 Apontamentos com base nas entrevistas individuais e grupos de discussão

Cabe compartilhar uma percepção presente em grande parte das entrevistas, que diz respeito à ideia de que o futuro sonhado inclui o **enfrentamento e a superação do sistema capitalista**, explicitamente situando o horizonte agroecológico como uma luta anticapitalista. Uma das lideranças do Sudeste brasileiro acrescenta ainda que “Nós [do campo agroecológico] nos contrapomos ao que é essa ideologia dominante e toda essa materialidade baseada no lucro. O mercado precisa parar de reger nossas vidas.” Por esse caminho, a agroecologia não apenas nega essa lógica, como também anuncia caminhos alternativos — comprometidos com a autodeterminação dos povos, o reconhecimento dos diferentes modos de vida, humana e não humana, entendidas desde interações respeitosas e justas, que estabelecem contraponto às imposições do mercado e do capital.

Mesmo que tenha sido argumentada a superação do capitalismo como critério para a plena experiência agroecológica, também foi ressaltada a inviabilidade de que isso ocorra a curto prazo, caracterizando-se mais como um horizonte que mobiliza e orienta a luta agroecológica do que uma agenda pontual. Nesse sentido, essa deve ser “a luz aonde se quer chegar, mas há uma longa caminhada até lá”. Nessa caminhada, algumas ações foram indicadas como mais relevantes para esse processo.

Em linhas gerais, foi notável, a partir da realização de entrevistas individuais e grupos de discussão, o considerável alinhamento quanto às agendas que devem orientar a luta pela agroecologia e por políticas públicas para um futuro próximo. As agendas prioritárias podem ser organizadas em quatro grandes eixos:

1. Democratização e participação social.
2. Superação da fome.
3. Questões agrárias e ambientais.
4. Garantia de direitos e políticas sociais.

As indicações tendem a combinar agendas de medidas emergenciais e estruturais, ainda que não estejam no horizonte das lideranças mudanças extremas para os próximos anos. Além disso, é possível identificar princípios orientadores comuns aos quatro eixos, que dizem respeito à democracia e à garantia de direitos à população, à justiça agrária e ambiental e à igualdade racial, étnica e de gênero.

A significativa perda e retrocesso político vivido desde o golpe contra a então presidenta Dilma Rousseff — verificado a partir da análise dos desmontes considerados na primeira parte deste documento — impõe enorme desafio às organizações e movimentos sociais. Ao mesmo tempo, a luta para mitigar os efeitos dessas perdas une muitos movimentos e lhes confere sentidos comuns de ação. As falas das lideranças refletiram sobre uma prospecção de futuro para os próximos quatro anos que articula propostas concretas

a partir da combinação de um triplo movimento: barrar o desmonte de políticas; restaurar direitos e políticas; e reformulá-las a partir dos aprendizados acumulados e dos 4 princípios orientadores anteriormente destacados.

### 2.3.2.1 Democratização e participação social

Uma agenda emergencial para a sequência das demais intervenções é a revogação imediata dos decretos dos governos Temer e Bolsonaro que extinguiram políticas públicas fundamentais à garantia da democracia e ao combate à fome, como a PEC do Teto de Gastos e a lei que extinguiu o Consea. A revogação de normativos do governo federal evidencia a centralidade da democracia no projeto de sociedade defendido pelo campo agroecológico, que se contrapõe às medidas autoritárias, arbitrárias, implementadas sem participação popular. Sendo entendida como central, a agenda da participação popular se expressa pela urgência da **reativação dos conselhos de participação da sociedade civil** — como Consea, Caisan, CNAPO, Condraf, entre outros —, garantindo não apenas seu caráter consultivo, mas também que tenham poder deliberativo (ou seja, possam tomar decisões).

É entendimento comum que a construção das políticas precisa ser coletivizada e que os espaços de participação são possibilitadores da criação de políticas efetivas, que correspondam às necessidades das diferentes realidades locais. Para tanto, é necessário garantir os instrumentos de participação e diálogo como base do processo, de modo que as prioridades políticas sejam estabelecidas nesses espaços.

A **continuidade das políticas e direitos adquiridos** frente a diferentes governos é uma preocupação amplamente compartilhada entre as lideranças entrevistadas. É preciso, segundo afirmam, garantir a manutenção das políticas sociais fruto da luta, acúmulo e trabalho coletivos. As possíveis alterações devem ser deliberadas em instâncias de participação social — e não decididas arbitrariamente por governos.

### 2.3.2.2 Superação da fome e fortalecimento das políticas de segurança alimentar e nutricional e de agricultura familiar

O restabelecimento imediato e a ampliação das **políticas de produção, comercialização e acesso a alimentos de base agroecológica** foi também unânime nos discursos. E, nesse campo, se desdobraram algumas orientações que cabem ser destacadas. A primeira trata da necessidade prioritária de restabelecer e ampliar as políticas de **combate à fome**, sejam as mais emergenciais, como os Programas Fome Zero e Brasil Sem Miséria, o Bolsa Família, os restaurantes populares, os bancos de alimentos, entre outros; sejam as medidas mais estruturantes, como, por exemplo, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), a Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Uma indicação geral para essas políticas, contudo, foi a de que sejam necessariamente articuladas com a produção livre de agrotóxicos e a partir da **agricultura familiar**, respeitando a cultura e os hábitos tradicionais com respeito à alimentação nos territórios. Para tanto, foi ressaltada a necessidade de redefinir **parâmetros de controle e vigilância sanitária** que considerem e reconheçam **práticas e técnicas tradicionais da culinária** e da produção de alimentos. O formato atual de fiscalização e regulação é pensado a partir e para produções de escala industrial.

Também foi indicada a necessidade do **fortalecimento da produção da agricultura familiar** em 4 âmbitos: no acesso à **terra**, na **assistência técnica**, na **prioridade orçamentária** destinada à produção de alimentos e na **disponibilidade de alimentos saudáveis, de forma acessível e diversificada** com garantia de **abastecimento** alimentar interno. Para tanto, as políticas agrárias, agrícolas e ambientais conformaram o sentido orientador das propostas vinculantes à necessária transformação do atual cenário.

Quando as lideranças entrevistadas pautam como agenda prioritária a superação da fome, afirmam o lugar central da agroecologia para alcançá-la. Nesse sentido, demarcam o papel do Estado como responsável por garantir infraestrutura, equipamentos, insumos e o conjunto de condições que rompam com as desigualdades estruturais que ameaçam a soberania e segurança alimentar e nutricional da população. Reiteram que novas políticas, ou mesmo as consagradas, principalmente na área da produção e comercialização, precisam assumir a agroecologia como referencial, destacadamente o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a Política de Ater (Assistência Técnica e Extensão Rural) e as políticas de incentivo à pesquisa científica e extensão universitária.

Também as políticas conduzidas a partir do referencial da agroecologia foram citadas como cruciais para o estímulo à produção da agricultura familiar, sendo o Estado responsável por garantir infraestrutura, equipamentos e insumos. As múltiplas possibilidades foram pensadas a partir da revisão de políticas consagradas na área da produção e comercialização, com a centralidade na agroecologia, citando-se como exemplo, novamente, o Pronaf, a Política de Ater e os incentivos à pesquisa científica e extensão universitária voltadas para a agroecologia.

Foi destacada ainda a necessidade de reconhecer, qualificar e valorizar o protagonismo das **mulheres** na agricultura familiar. E, nesse sentido, foi reivindicada a economia feminista como princípio orientador, além da retomada das políticas para mulheres rurais, a proteção da igualdade de direitos, a paridade na participação das instâncias de decisão, o incentivo a atividades socioprodutivas das mulheres e seu acesso prioritário a políticas de crédito. Conforme sintetiza o lema da ANA: “Sem feminismo, não há agroecologia”.

### 2.3.2.3 Questões agrárias e ambientais

No âmbito da agenda **agrária**, que se alinha ao objetivo de promover justiça social, as lideranças apontam múltiplas iniciativas, dentre as quais podemos destacar algumas de caráter

mais geral, como a demanda histórica pela reforma agrária popular, pela implementação de uma política radical de demarcação dos territórios de povos indígenas, quilombolas e tradicionais, com imediata revogação do marco temporal. Além delas, há a referência direta às políticas específicas que já existiam, como o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea), o Plano Água Para Todos e o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), o Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2), o Programa Ecoforte, entre outras.

Com relação à agenda ambiental, foi destacada a necessidade de alterar de forma urgente normativos que ameaçam as diferentes formas de vida nos territórios, além de produzir marcos regulatórios que protejam os povos originários e os povos e comunidades tradicionais. São feitas referências à revisão do marco legal da biodiversidade, cuidando dos direitos dos povos tradicionais; à necessidade de frear a indefinição, em termos legais, quanto à mineração nos territórios indígenas; e à urgência de avançar no sentido de dar garantias legais à proteção dos povos indígenas e suas terras.

Outro campo de ação se refere a exigir maior controle, e mesmo frear, a ação do agro-negócio e seus efeitos sobre os territórios e o meio ambiente. Nesse sentido se apresenta a emergência da derrubada do “Pacote do Veneno” e a defesa do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA).

#### 2.3.2.4 Garantia de direitos e políticas sociais

Entende-se como parte da agenda de construção da agroecologia o campo de ações relacionadas à garantia de direitos e políticas sociais, sendo esta uma frente de oposição às medidas e pacotes de maldades que vêm conduzindo à precarização da vida. Nesse sentido, a **saúde** e a **educação** se mostraram prioritárias nas preocupações das lideranças entrevistadas. Para tanto, foi proposto o Programa de Saúde Integral das Populações do Campo, das Florestas e das Águas, a promoção da segurança hídrica, a saúde pensada por fora da chave hospitalocêntrica e a garantia do saneamento básico.

A **educação voltada para a agroecologia** se mostrou fundamental para uma política que atenda à necessidade de que a agroecologia seja parte da infância e adolescência das populações, por um lado; e, por outro lado, na garantia de sua inserção nos currículos universitários e a partir do incentivo em pesquisas que estejam conectadas com as demandas localizadas nos territórios. Foi possível identificar nas narrativas das lideranças que há uma importância central na educação para a permanência nos territórios: ampliar escolas nas comunidades contextualizadas com as realidades dos povos do campo, da floresta e das águas, priorizar profissionais da educação formados/os na região, articular o conhecimento com as necessidades locais, reivindicar que o Estado garanta a permanência estudantil por meio de bolsas e a empregabilidade especializada dessas/es profissionais nos programas de assistência na agricultura. E, se para estudar e trabalhar é preciso estar de “barriga cheia”, o movimento agroecológico afirma que seja de alimentos saudáveis e culturalmente referenciados. É por isso que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi lembrado em todas as entrevistas.

## 2.4 O que fazer? Estratégias de ação do movimento agroecológico



O processo de escuta ativa possibilitou não apenas identificar a multiplicidade de percepções e projeções para um futuro desejado e um futuro baseado nos cenários conjunturais, mas também identificar possíveis estratégias de ação.

Ao falar sobre estratégias de ação, as lideranças entrevistadas chamaram a atenção para alguns aspectos gerais que podem servir como orientadores das ações. São eles:

- **A afirmação e cuidado com a memória das trajetórias de luta**, aspecto fundamental para afirmar avanços, continuidades e também inspirar e orientar rupturas.
- A importância da **autonomia da organização popular frente aos governos**, mesmo quando estão alinhados ao projeto político do campo agroecológico. Um aprendizado que se mostrou bem amadurecido nos discursos é de que, no caso da vitória eleitoral do Lula neste ano, a pressão por parte do movimento agroecológico é a cooperação necessária para que ele possa trilhar um caminho coerente com o que expressa a base da sociedade. Como afirmou uma liderança mulher da articulação do Centro-Oeste: “Pressão também é cooperação”. Nos cenários prospectados a partir da vitória do Lula — que incluem projeções otimistas, mas também pessimistas —, as lideranças identificaram desafios importantes. Espera-se ter de disputar o imaginário político coletivo que vem crescentemente assumindo contornos autoritários dada a adesão ao espectro ideológico bolsonarista; e disputar no âmbito

institucional, em decorrência das alianças realizadas pela coalizão em torno da candidatura de Lula na busca de garantia da vitória eleitoral e de viabilização da governabilidade diante do parlamento conservador.

- A importância da visibilidade das agendas dos movimentos sociais do campo agroecológico para que a agroecologia seja socialmente compreendida enquanto demanda popular.

Além desses aspectos, as/os entrevistadas/os destacaram também estratégias de ação, ou seja, quais caminhos o movimento agroecológico percorrerá de modo a efetivar as suas agendas — seja o futuro desejado ou o futuro dos próximos quatro anos. Três estratégias de ação fundamentais foram pensadas pelas lideranças entrevistadas:

1. Organização interna.
2. Diálogo com a sociedade.
3. Relação do movimento com o Estado e orientações da ação coletiva.

Esta última, conforme será verificado adiante, teve maior atenção nos comentários das entrevistas e, por essa razão, terá uma subseção mais longa do que as demais. Isso se deu porque as/os entrevistadas/os foram estimuladas/os a pensar os cenários políticos possíveis nesses termos e também porque se apresentou como preocupação central das lideranças do movimento.

#### 2.4.1 Organização interna

Para a **organização interna** do movimento, é possível relacionar três aspectos centrais.

Primeiro, a reconstrução da unidade dos movimentos sociais, que vinha sendo buscada antes do golpe e que foi erodida, criando cicatrizes que não vão se curar facilmente. Um efeito importante disso foi a grande fragmentação e pulverização das ações coletivas. O desafio, nesse sentido, consiste na reestruturação dos movimentos a partir de formatos mais atentos ao contexto atual e às necessidades de edificar frentes mais amplas.

Além disso, verifica-se a maior importância que ganharam as redes territoriais e as articulações em âmbito territorial (ou seja, não apostar apenas nos “movimentos nacionais”). Muito tem sido levantado no sentido de territorializar as práticas dos movimentos, tornando-as mais atentas às questões concretas locais. Mostrou-se indispensável a necessidade de comunicar e construir redes em diversas escalas (municipais, estaduais, nacionais e até internacionais). Ao mesmo tempo, é preciso cuidado para não perder de vista o ritmo, as especificidades e as espacialidades situadas. Isso pode estar manifesto, por exemplo, nos circuitos de produção e escoamento atentos às necessidades da comunidade, mas também às trocas, à formação e à organização que ampliem e mobilizem as pessoas das proximidades.

Por fim, a crescente aproximação com grupos e organizações do meio urbano, algo que é relativamente novo para movimentos que ainda são muito protagonizados

por agricultoras/es e movimentos rurais, mas que já foi preocupação frequentemente mencionada pelas/os interlocutoras/es das entrevistas.

## 2.4.2 Diálogo com a sociedade

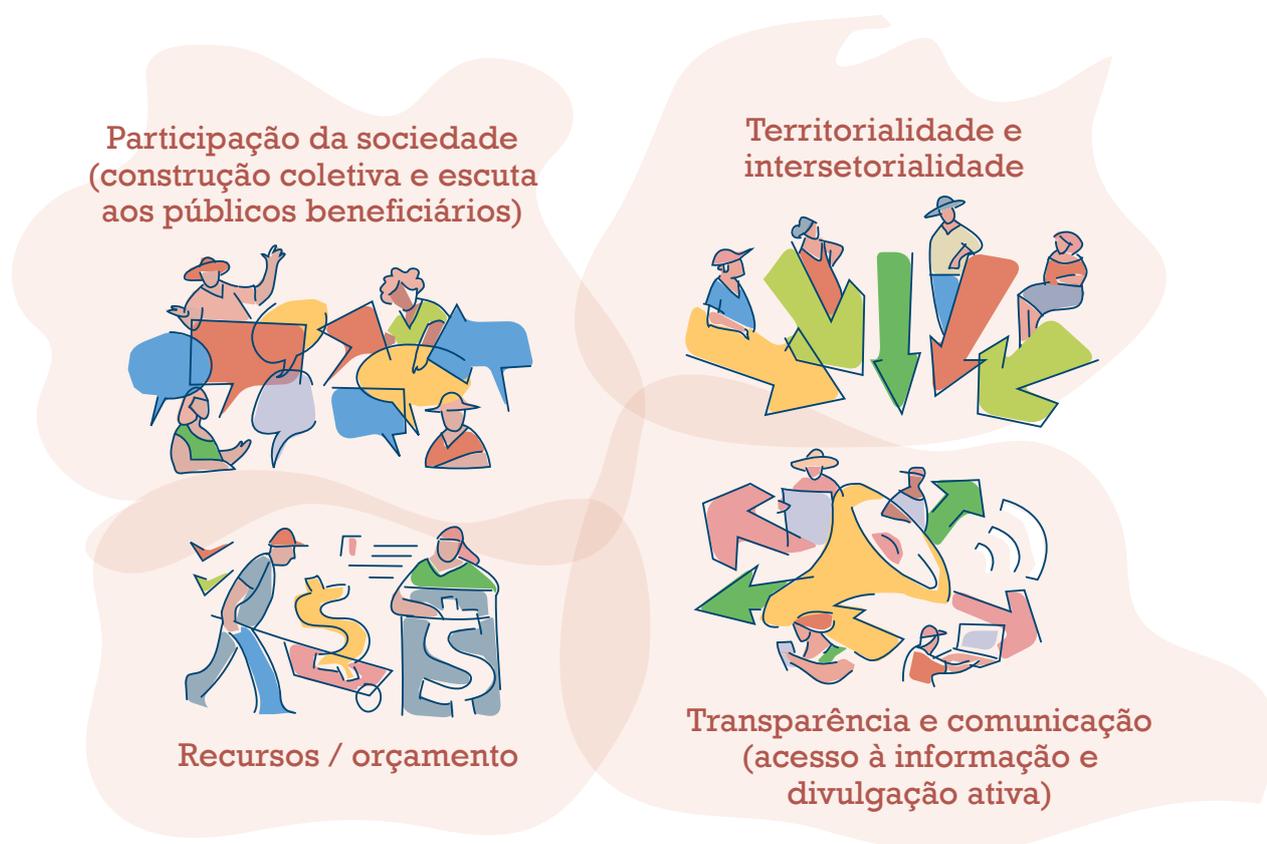
Um elemento que ficou evidenciado na pandemia da Covid-19 foi o quanto estratégica a agroecologia pode ser enquanto projeto de sociedade. A centralidade da garantia da alimentação adequada nesse período trouxe questionamentos quanto à circulação, consumo e produção dos alimentos. Apesar de o campo agroecológico ter condições de oferecer alternativas a muitas das inquietações, salientadas pela intensificação das crises, as iniciativas do movimento se mostraram insuficientes para se expandir à opinião pública. É preciso focar nesse aspecto por meio de **estratégias de diálogo com a sociedade**, confiando na potencialidade agregadora da agroecologia para promover a mudança socioambiental ao apresentá-la como um recurso de contraposição às desigualdades existentes.

Duas iniciativas fundamentais foram mencionadas para a concretização dessas estratégias: a educação e a comunicação. A educação pensada desde a infância como respeitadora das tradições, saberes e culturas locais. A proposta de que sejam garantidas disciplinas para formação em agroecologia — com currículo escolar, professoras/es especializadas/os, estratégias pedagógicas nas universidades, espaços itinerantes e escolas adaptadas aos territórios nos quais estão alocadas, envolvendo suas identidades culturais, memórias e modos de vida. Nas palavras de uma entrevistada professora e indígena: “Agroecologia na centralidade da produção do conhecimento a ponto de encaminhar outras esferas da vida”. Nesse sentido, fomentar também que os territórios orientem os problemas de pesquisa para que a educação sirva à comunidade onde a/o estudante vive. Outra sugestão foi tratar o alimento como recurso pedagógico e aglutinador dessas ações.

As iniciativas de comunicação e diálogo também foram repetidamente mencionadas como mecanismos necessários à sensibilização e conscientização da sociedade quanto à agroecologia. Seja a partir de ações mais a nível local, como rádios comunitárias, espaços de formação e vivências; sejam também estratégias de enfrentamento e disputa nos meios de comunicação de massa e ampla difusão nas redes sociais — o que passa, entre outros aspectos, pela luta e reivindicação por igualdade no acesso à Internet. Como luta política, a agroecologia é um desafio de comunicação. Nas palavras de uma entrevistada articuladora da comunicação no âmbito da ANA:

“Por que interessa à sociedade a agroecologia? Esse questionamento é referencial. A comunicação é o território simbólico da agroecologia. É preciso defender esse território. Enraizar a comunicação popular. Lutar contra as conexões desiguais de Internet e entendê-la como meio ambiente de comunicação para os agricultores e suas feiras, por exemplo, conectar pessoas.”

### 2.4.3 Relação do movimento com o Estado e orientações da ação coletiva



Por fim, a partir da terceira frente destacada de **relação do movimento com o Estado**, foram apresentadas distintas concepções do papel do Estado e da relação que deve ser construída com ele. As percepções das lideranças quanto às orientações do campo de incidência da ANA no próximo período apontam para o aprimoramento de um conjunto de políticas. As aprendizagens e experiências acumuladas, principalmente com a construção de políticas públicas durante os governos democráticos do Partido dos Trabalhadores (PT), qualificam ainda mais a capacidade de percepção e projeção em torno de como diversas políticas públicas podem ser aperfeiçoadas. A interlocução com diferentes poderes, a participação em espaços de execução e monitoramento de políticas públicas e mesmo, em alguns casos, a própria ocupação de cargos na gestão governamental possibilitou avançar na identificação de questões — limites e potencialidades — na redação das políticas, no seu formato, no seu *status*, na sua forma de implementação e na sua efetividade.

Nesse sentido, as políticas já existentes e as que deixaram de existir ou passaram por restrições nos governos Temer e Bolsonaro foram reivindicadas pelas lideranças, mas com sugestões para o aperfeiçoamento a partir de aprendizados decorrentes de experiências passadas. As adaptações às políticas indicadas podem ser sistematizadas a partir de um conjunto de pressupostos fundamentais, a seguir delineados.

#### 2.4.3.1 Participação da sociedade (construção coletiva e escuta aos públicos beneficiários)

O primeiro consenso entre as pessoas entrevistadas é a **participação da sociedade**. Ficou evidente que o desenvolvimento de políticas coerentes com as necessidades dos povos somente é possível com a participação e diálogo com integrantes dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil. A construção coletiva das políticas públicas resulta em sua efetividade, direcionamento adequado, respeito às especificidades e envolvimento da comunidade, facilitando o acesso do público beneficiário, o monitoramento popular e posterior ouvidoria.

Ademais, foi notável entre nossas/os interlocutoras/es a preocupação com a representatividade na participação e a responsabilidade do Estado em criar condições para isso. Ou seja, para além da necessidade de criação de espaços de participação social, que neles também sejam afirmados princípios democráticos de inclusão e diversidade (étnica, regional, racial, de gênero e geracional) — e, nesses termos, a importância da garantia de paridade da **participação das mulheres** foi especialmente lembrada, de modo a envolver também o compromisso com a garantia material de sua participação, tendo em vista as duplas e até triplas jornadas de trabalho das mulheres rurais e urbanas.

Ainda, foi considerada a necessidade de que seja reafirmado o caráter deliberativo das instâncias de participação, tendo em vista a repetida crítica de que frequentemente o acúmulo das discussões nesses espaços e os encaminhamentos amadurecidos a partir delas são desrespeitados e contrariados nas estruturas de poder. Com isso, é perceptível o uso oportunista da participação, levada em conta apenas quando potencialmente corroborativa de implementações de políticas já previstas, mas silenciada quando desalinhadas com interesses particulares de agentes políticos.

#### 2.4.3.2 Territorialidade e intersetorialidade

Há algum tempo os territórios são compreendidos como unidades privilegiadas de análise e de intervenção para a transição agroecológica (PETERSEN et al., 2020). Com efeito, a territorialização das políticas públicas torna-se um princípio fundamental para, tomando a agroecologia como referencial, repensar a própria ação do Estado. Ou seja, ao invés de políticas setorializadas (por cadeia produtiva) planejadas, implementadas e monitoradas a partir de Brasília, ganha força a importância de reconstruir os territórios e inovar em políticas territorializadas e multissetoriais. Isso implica repensar as antigas políticas de desenvolvimento territorial, como o que foi feito, por exemplo, com programas como o Ecoforte, que teve atuação fundamental no fortalecimento das redes territoriais de agroecologia, extrativismo e produção orgânica (SCHMITT et al., 2020).

Por sua vez, considerando que a agroecologia não se resume à dimensão produtiva, torna-se fundamental incorporar a intersetorialidade como outro princípio-chave de ação estatal. O desafio, neste caso, diz respeito ao arranjo institucional necessário para que essa intersetorialidade se efetive na prática, no diálogo entre diferentes órgãos estatais, fazendo com que políticas com objetivos diferentes sejam orientadas por um referencial comum

(a agroecologia). Novamente, o fortalecimento das instâncias de participação social aparece com um campo de ação indispensável para que se possa avançar nesse crescente entendimento, fazendo as políticas caminharem numa mesma direção e criando uma dinâmica sinérgica de retroalimentação entre seus efeitos (uma potencializando a outra).

#### 2.4.3.3 Recursos (orçamento)

Ainda no bojo das ações com referência à necessária ampliação dos recursos destinados ao fomento para a produção de alimentos a partir da agroecologia e sua adequada distribuição, foi ressaltada a necessidade de fazer frente, de maneira propositiva, ao plano de partilha do orçamento do Estado. Não apenas a produção de alimento não recebe sua devida importância, como também é injusta a maior distribuição para o agronegócio em detrimento da agricultura familiar. Assim, o campo de incidência **Recursos-orçamento** mostrou-se fundamental para o aperfeiçoamento das políticas públicas para a agroecologia. E de que forma é proposta a efetivação desse aperfeiçoamento? Entre outras sugestões, a ampliação dos espaços de participação foi identificada como ponto de partida. É a partir dos conselhos, das consultas populares, do diálogo entre a sociedade e o Estado e da garantia de condições para o orçamento participativo que caminharemos no sentido de uma partilha menos injusta em um contexto de hegemonia do agronegócio.

#### 2.4.3.4 Desafio da burocracia (dificuldade de acesso)

Outro destaque das indicações feitas pelas/os entrevistadas/os foi quanto à utilização oportunista da burocracia para criar barreiras à população beneficiária e às/aos agricultoras/es agroecológicas/os. Esse fator já foi mencionado e permeia muitos dos desafios e limites no processo de efetivação das demandas populares em torno das políticas públicas. Isso porque o **Desafio da burocracia**, quarto campo de incidência, trata de um processo ofensivo do governo com fins de dificultar o acesso aos programas pela população que deles necessita e, simultaneamente, beneficiar corporações maiores. As sugestões foram direcionadas a assegurar a burocracia em sentido de transparência e controle, mas também torná-la maleável ao cuidado em garantir acesso às políticas pelas/os potenciais beneficiárias/os. Para isso, é preciso rever os parâmetros que definem os critérios de seleção de beneficiárias/os e também de fornecedoras/es, da autorização sanitária a partir de critérios alicerçados no respeito aos hábitos e culturas locais, a garantia de condições para o cultivo por parte dos povos tradicionais e da agricultura familiar, além do investimento em uma comunicação que garanta o acesso à informação pelo público-alvo das políticas.

#### 2.4.3.5 Transparência e comunicação (acesso à informação e divulgação ativa)

Sobre este último tema, cabe situá-lo na compreensão de que faz parte de um amplo campo de incidência, o da **transparência e comunicação**, pensadas como garantias de acesso

à informação de como são geridas as políticas e orçamentos, possibilitando as incidências e o controle social. Nesse sentido, é também preciso retomar a execução responsável da Lei de Acesso à Informação, os censos do IBGE, as informações disponíveis e detalhadas ao público e fomentar um tipo de transparência mais ativa. Ou seja, o Estado empenhado em não somente disponibilizar as informações, mas também em fazer com que essa informação ganhe visibilidade e chegue às pessoas por meio de ações, campanhas e políticas de alcance estratégico.

Por fim, podemos dizer que, a partir do sentido da agroecologia, vimos que temos em mãos — mais do que técnicas e práticas de agricultura — um projeto de sociedade! E esse projeto dialoga com o que há de mais elementar: semear a VIDA. Falar em garantia da sobrevivência em um contexto em que a morte avança a largos passos — pela fome, doenças físicas e mentais, pandemias, violência urbana e rural, perseguição e repressão — é nosso primeiro ato de resistência. E não à toa, foi frequentemente manifesto que precisamente nesses tempos mais sombrios e difíceis, foi também quando a agroecologia apresentou as respostas mais imediatas, estruturantes e capilarizadoras de sentido e ações. O movimento agroecológico *oferece* saídas com harmonia entre as pessoas e a natureza para a crise mais profunda do nosso país hoje, a *insegurança alimentar e nutricional*.

Isso afirma o projeto da agroecologia em sua dimensão propositiva e proativa, capaz de apresentar alternativas concretas para a sociedade. Por meio de relações de respeito e harmonia, a agroecologia apresenta um caminho antagônico ao oferecido pelo atual governo e por setores hegemônicos do mercado para o enfrentamento das crises, conforme verificado na pandemia: do lado de lá, maior exploração e espoliação. Do lado de cá, a construção coletiva de um modo de vida sustentável entre seres e natureza.

## 2.5 Referências

- CARVALHO, P. D. D.; TEIXEIRA, M. A.; MOTTA, R.; PENNA, C. Sistemas alimentares em disputa: respostas dos movimentos sociais à pandemia Covid-19. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 37, n. 108, 2022.
- GRISA, C.; NIEDERLE, P.; GUÉNEAU, S.; LE COQ, J.-F.; CRAVIOTTI, C.; BORRÁS, G.; DIAZ, D. C. R.; ÁVILA-SÁNCHEZ, H.; FREGUIN-GRESH, S.; SCHEUER, J. M.; ALBARRACIN, J. Las políticas alimentarias y la politización de la alimentación: la experiencia latinoamericana. In: LE COQ, J.-F.; GRISA, C.; GUÉNEAU, S.; NIEDERLE, P. (org.). **Políticas públicas y sistemas alimentarios en América Latina**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2021, p. 29-79.
- PETERSEN, P.; SILVEIRA, L.; FERNANDES, G.; ALMEIDA, S. **Lume**: A Method for the Economic Ecological Analysis of Agroecosystems. Coventry: CAWR, 2020.
- SCHMITT, C. J.; PORTO, S. I.; MONTEIRO, D.; LOPES, H. R. Fortalecendo redes territoriais de agroecologia, extrativismo e produção orgânica: a instrumentação da ação pública no Programa Ecoforte. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 28, n. 2, p. 312-338, 2020.
- WEZEL, A.; BELLON, S.; DORÉ, T.; FRANCIS, C.; VALLOD, D.; DAVID, C. Agroecology as a Science, a Movement and a Practice: A Review. **Agronomy for Sustainable Development**, v. 29, n. 4, p. 503-515, 2009.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constituída no curso das importantes mudanças políticas que marcaram o Brasil no começo dos anos 2000, a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) acumula duas décadas de mobilização para viabilizar práticas, processos e políticas voltadas à transformação das realidades agrária, agrícola e alimentar no país. Como é sabido pelas/os participantes dessa história, esse caminho não tem sido fácil. Mas, apesar de a empreitada ter se tornado mais difícil nos últimos anos, o engajamento nesse mutirão só faz aumentar. Com efeito, nesse curto período, a ANA se tornou um dos principais espaços nacionais de articulação e convergência entre movimentos, redes, grupos, associações e coletivos da sociedade civil. E esse esforço coletivo tem sido recompensado, já que, atualmente, a agroecologia é cada vez mais assumida como uma proposta central para a democratização da sociedade brasileira.

Se, por um lado, sobram motivos para celebrar as conquistas alcançadas até aqui, por outro, crescem as preocupações com o futuro. Em particular, a dinâmica de apropriação da agroecologia por outros atores acende um alerta para que as organizações e movimentos do campo agroecológico não se tornem vítimas do próprio sucesso. Aproveitando o caminho já pavimentado por essas organizações e movimentos, é cada vez mais comum encontrar outros atores que incorporam determinados “elementos” ou “princípios” da agroecologia como uma via para promover “tecnologias sustentáveis” que não induzem alterações mais profundas em direção à justiça, à cidadania e à democracia alimentar. Quem está nessa caminhada há muito tempo sabe que a agroecologia não é “apenas” uma nova forma de fazer agricultura. Trata-se de uma nova maneira de interagir com a natureza e com a comunidade, e que se expressa do roçado ao prato, e em todas as relações que permeiam a comida. É esse o sentido de afirmações consolidadas no campo sociopolítico articulado pela ANA, tais como “sem feminismo, não há agroecologia” e “se tem racismo, não tem agroecologia”.

A literatura recente sobre a governança global dos sistemas alimentares demonstra que o governo brasileiro é um ponto fora da curva nesses debates. Enquanto outros governos têm efetivamente reconhecido a contribuição da agroecologia como referencial de ação pública que pode orientar a transição em direção a sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis — ou têm se apropriado do termo para promover políticas com objetivos bem menos louváveis —, o governo de Jair Bolsonaro trabalhou intensamente para excluir a agroecologia do léxico estatal. Mais do que isso, atuou para dismantelar as políticas que direta ou indiretamente apoiavam os processos de transição agroecológica. Até onde se tem conhecimento, em nenhum outro país o governo operou tão fortemente contra a agroecologia como o fez o atual governo brasileiro.

A extensa revisão da literatura acadêmica realizada para a elaboração desta publicação, complementada pela análise de documentos oficiais (principalmente dos atos do Poder Executivo) e de reportagens veiculadas na imprensa, mostra as múltiplas faces e a magnitude desse enfrentamento, revelando mecanismos utilizados pelo governo para, em favor

de um modelo agroexportador baseado na espoliação dos recursos naturais, desestruturar políticas que, de diferentes maneiras, dialogavam com os princípios da agroecologia.

Embora alguns efeitos do desmantelamento sejam generalizados e facilmente identificáveis — tais como o retorno da fome, o aumento da violência no campo e a devastação do meio ambiente —, outros foram específicos a alguns contextos e foram ocultados — como apenas recentemente mostraram os casos de assédio a gestores públicos noticiados pela imprensa. Ainda hoje não é possível ter a exata dimensão da magnitude dos efeitos do desmonte institucional produzido pelo atual governo. De fato, mais do que uma leitura exaustiva do desmantelamento das políticas, os exemplos apresentados neste documento são, antes de tudo, um convite à reflexão e um estímulo para que os movimentos sociais produzam suas próprias análises sobre como esses processos repercutiram nos territórios e em diferentes dimensões da ação pública.

Na segunda parte, o documento apresentou um olhar para o “futuro desejável” segundo lideranças de organizações do campo agroecológico articuladas na ANA. Qual o lugar que a agroecologia deve ocupar como referencial para a construção de sistemas alimentares? Que políticas públicas seriam as mais adequadas para isso? Essas foram as perguntas geradoras apresentadas para diferentes lideranças do campo agroecológico. Elas foram também convidadas a refletir a partir de uma espécie de “choque de realidade”, ou seja, da identificação dos cenários que se desenham como vias mais prováveis para os próximos 4 anos. Neste momento, ao invés dos futuros desejáveis, interessa compreender os futuros prováveis, no que tange aos desafios e oportunidades que se abrem para a interlocução dos movimentos do campo agroecológico com o Estado na construção de políticas públicas orientadas pelo referencial da agroecologia.

O conjunto de temas identificados como prioritários na agenda das organizações que compõem o movimento agroecológico revelou a existência de uma grande convergência de olhares. Destaca-se o entendimento, quase que unânime, de que a superação da fome e a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional constituem uma urgência absoluta. E chama atenção a clareza sobre como só será possível avançarmos no caminho da superação da fome e da pobreza se forem articuladas políticas envolvendo a garantia do direito à terra e ao território, a realização da reforma agrária, a garantia do direito à educação e à saúde, a promoção da igualdade de gênero e de raça/cor/etnia, o combate aos preconceitos, entre outras questões que, sob diferentes aspectos, se relacionam diretamente com a agroecologia.

# 20 ANOS

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE  
**AGROECOLOGIA**

## Realização



ARTICULAÇÃO  
NACIONAL DE  
AGROECOLOGIA

## Apoio

HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
BRASIL



MISEREOR  
IHR HILFSWERK



Rua das Palmeiras, nº 90, Botafogo  
Rio de Janeiro/RJ, CEP 22270-070

[www.agroecologia.org.br](http://www.agroecologia.org.br)