

# 006

## ESTADO E DEMOCRACIA - REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA



SESSÕES TEMÁTICAS

**III** ENEPCP ANAIS

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGROECOLOGIA: O CASO DA CÂMARA TEMÁTICA DA AGRICULTURA ORGÂNICA (2016 – 2017)

Lauro Marques Vicari (FJP)  
Flávia de Paula Duque Brasil (FJP)

### INTRODUÇÃO

As práticas de Agricultura Alternativa começaram a se intensificar a partir da década de 1970 no bojo de maiores preocupações com a alimentação saudável, a sustentabilidade e a preservação ambiental. Tal movimento caracterizou-se pela adoção de técnicas não industriais de produção, em combate aos métodos e inovações tecnológicas motivadas pela “Revolução Verde”, tais como a mecanização, a monocultura, a modificação genética e a intensa utilização de agrotóxicos (Fonseca, 2009). A difusão de linhas de produção alternativas, denominadas popularmente de Agricultura Orgânica levou ainda ao desenvolvimento de uma ciência própria – a Agroecologia – fundamentada no estudo dos agroecossistemas e na busca por processos produtivos responsivos aos limites ambientais e à sua capacidade de autorregulação (Assis e Romero, 2002). Ademais, o recente aumento da demanda por produtos orgânicos e o aperfeiçoamento de técnicas produtivas sustentáveis tem possibilitado a conciliação do princípio da sustentabilidade às metas de produtividade, contribuindo para o crescente desenvolvimento do setor (Faria, 2014).

Os movimentos para a consolidação e a expansão da agricultura orgânica datam das últimas décadas do século XX, período de sucessivos avanços na regulamentação da atividade. De acordo com Fonseca (2005), o crescimento da demanda por orgânicos na Europa levou, em 1972, à criação da Federação Internacional dos Movimentos da Agricultura Orgânica (IFOAM), que elaborou a primeira normatização para o mercado no ano de 1978. Posteriormente, tal legislação passou a ser amparada no *Codex Alimentarius* (FAO/OMS), no final dos anos 1990, culminando em 2003, em uma Força Tarefa Internacional para a harmonização das normas entre países, estimulada pelo aumento da representatividade do segmento no comércio exterior. Já no Brasil, a experiência de regulamentação da agricultura orgânica, apesar de acompanhar a mobilização internacional, a partir de uma série de decretos, portarias e instruções normativas, só veio a se consolidar no final do ano de 2003 com a aprovação da Lei Nº 10.831 (Brasil, 2003), após sete anos de tramitação.

O processo de institucionalização da agricultura orgânica no Brasil foi concebido na longa trajetória de consolidação do movimento agroecológico brasileiro, iniciado em meados da década de 1970. Tal dinâmica decorreu de mudanças na identidade das formas de produção alternativas, que deixaram de simbolizar uma filosofia de vida *stricto sensu* e passaram a atuar como um foco de resistência às práticas do agronegócio, expressando-se em pautas como a saúde alimentar e a conservação ambiental (Alves *et alii*, 2012). Nas décadas seguintes, a multiplicação de produtores orgânicos, reunidos em associações e cooperativas, juntamente com pesquisadores, acadêmicos, profissionais e movimentos sociais ligados à temática contribuiu para a difusão e o fortalecimento da agricultura orgânica a nível local. Esta construção levou à realização de uma série de eventos, que culminaram no I Encontro Nacional de Agroecologia no ano de 2002, a partir do qual se iniciaram as primeiras articulações a nível nacional (Monteiro e Londres, 2017).

A inclusão das pautas do movimento agroecológico na agenda pública foi acompanhada da criação de diversos espaços de participação, destinados ao estreitamento das relações entre o governo federal e os diversos grupos da sociedade civil. Exemplos deste direcionamento podem ser observados na constituição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) em 2003, na instituição das Comissões de Produção Orgânica nacional e estaduais (CNPOrg e CPOrg-UF) em 2004 e na criação da Comissão Nacional de Agroecologia e Política Orgânica (CNAPO) em 2012 (Monteiro e Londres, 2017). Outras importantes conquistas foram a instituição do Sistema Participativo de Garantia, mecanismo de certificação de conformidade das normas de produção, e o Controle Social na Venda Direta, que exige os agricultores familiares do processo de certificação (Fonseca, 2009). Para além destes avanços, pode-se observar a criação de uma série de políticas públicas em benefício das formas de desenvolvimento agrícola sustentável. Tais iniciativas atingiram seu auge na elaboração do I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), colocado em prática no período de 2013 a 2015.

Dentre as diversas ações realizadas em torno da institucionalização do movimento agroecológico brasileiro merece destaque o trabalho da Câmara Temática da Agricultura Orgânica (CTAO), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Em funcionamento desde 2004, a câmara configurou-se como um espaço de participação e representação, reunindo organizações públicas e privadas orientadas para a discussão da regulamentação e pela formulação de políticas públicas de interesse do setor (Fonseca, 2009). Seus trabalhos englobam temas como acordos e articulações internacionais, formas de organização da cadeia, capacitação e treinamento, certificação da produção, defesa agropecuária, financiamento e incentivo, P&D, publicidade, seguro, transferência de tecnologia, etc. (Mapa, 2006). Por se tratar de um espaço consultivo destinado à canalização das demandas e a formação de consensos entre os diversos atores ligados à agricultura orgânica, a CTAO representa um importante espaço de interlocução entre o Estado e a sociedade, tendo sido responsável por significativas conquistas do movimento agroecológico.

O objetivo deste trabalho é analisar a experiência da Câmara Temática da Agricultura Orgânica lançando luz sobre o seu potencial enquanto instância de participação e instrumento de aprofundamento democrático. Para tal, as seções subsequentes perseguirão os respectivos esforços: i) fundamentação teórica da participação social, com discussão sobre as vertentes da teoria democrática; descrição da trajetória de organização e institucionalização do movimento agroecológico brasileiro; análise do papel desenvolvido pela CTAO frente às questões da agricultura orgânica, bem como sua legitimidade enquanto espaço de participação e representação. As considerações finais sintetizam os elementos em questão, apontando para os desafios recentes atuais, tendo em vista o fato de a participação social não estar presente na agenda política do atual governo.

## DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

A década de 1960 foi marcada, mundialmente, por um processo de intensa mobilização social, com a emergência de novos atores na cena política. Tal movimento impôs diversos questionamentos à teoria democrática, demandando a revisão de definições e evidenciando uma preocupação quanto à qualidade e o alcance da democracia. A percepção acerca da insuficiência dos mecanismos de representação trouxe ainda a necessidade de ampliar o conceito de participação, passando a contemplar os repertórios de ação coletiva e a sua influência nos processos decisórios. Esta ressignificação possibilitou o surgimento de novos modelos de governança, fundamentados nas capacidades políticas individuais e na pluralização das formas de associação (Warren 2002).

As motivações teóricas geradas pela crise do sistema de representação eleitoral levaram a alargamento do debate no campo da teoria democrática, que passou a se contrapor às noções minimalistas de participação, buscando superá-las, tendo em vista a perspectiva de qualidade democrática. A principal crítica direcionada ao modelo repousou em sua preocupação estrita com a dimensão eleitoral, relegando o ato participativo a um simples procedimento de autorização via voto. A democracia representativa demonstrou vulnerabilidades em raízes mais profundas, ligadas a três valores políticos fundamentais. Ao primeiro, a *responsabilidade*, evidenciou-se as limitações quanto à promoção do *accountability*, isto é, a prestação de contas à sociedade, comprometendo o respaldo das decisões públicas. O valor da *igualdade*, por sua vez, mostrou-se subvertido pela influência dos recursos nos resultados do jogo político, desnivelando a importância das preferências dos cidadãos. Já as restrições no plano da *autonomia* dificultaram o cumprimento de promessas realizadas pela democracia, no tocante às possibilidades de autogoverno com condutas individuais guiadas pela própria razão (Fung e Cohen, 2007). Ademais, foram observadas fragilidades com relação ao princípio da legitimidade, dada a dificuldade de expandir a representação do plano das pessoas para o campo das ideias, discursos e temas da coletividade (Avritzer, 2007).

Na tentativa de suprir as deficiências do modelo representativo, novos referenciais passaram a situar a inclusão política mediante formas ampliadas de participação e da deliberação, ancorada na dimensão comunicativa/discursiva. As primeiras contribuições se deram pelos teóricos da democracia participativa que conferiram às aptidões dos indivíduos e à sua capacidade de aprendizado, os meios para a construção do ideal democrático. As oportunidades de tomar decisões figuraram como um aspecto fundamental, na perspectiva do rompimento das estruturas autoritárias e da criação de uma sociedade amplamente participativa (Pateman, 2012). Outros aperfeiçoamentos decorreram do campo da democracia deliberativa, com enfoque nos fluxos comunicacionais por meio das práticas de argumentação. A dimensão discursiva forneceu as bases para a teorização de uma esfera pública, onde o compartilhamento de informações e a manifestação das preferências individuais garantiriam a legitimidade das decisões, através dos consensos entre os cidadãos (Chambers, 2009), possibilitando influir nos sistema político-administrativo.

A capacidade do enfoque deliberativo em emitir respostas a diversos desafios no campo da democracia levou ao seu desenvolvimento como um referencial normativo, com a promessa de orientar uma construção democrática mais justa e legítima. Sua trajetória foi marcada por diversos aprimoramentos, que se estenderam em quatro “giros” teóricos, definidos pela preocupação com os respectivos elementos: i) o *consenso*, baseado na ideia de uma razão pública unitária; ii) a *pluralidade*, resultante da percepção acerca da complexidade social; iii) a *institucionalização*, como garantia às práticas deliberativas e iv) a *forma*, na admissão da pluralidade dos padrões discursivos (Faria, 2017). Apesar dos avanços gerados pela teoria, as diferenças entre as correntes explicitaram o seu progressivo distanciamento em relação aos pressupostos teóricos iniciais, impondo questionamentos às possibilidades de alcance prático do sistema deliberativo.

O alargamento das noções de deliberação, especialmente no que concerne à pluralidade de interesses e formas levou a abordagem deliberativa a uma guinada realista, mais condizente com os resultados de suas aplicações. De acordo com Faria (2012), os giros da teoria deliberativa marcaram a abertura a uma democracia supostamente mais realista, incorporando a ideia de atores autointeressados e gerando a abertura para a consideração de cenários conflituosos, mediados por práticas de negociação e barganha. Tais derivações promoveram um afastamento da concepção de interesse coletivo, flexibilizando a premissa deliberativa clássica de consenso por uma interpretação antagonista do jogo político. Esta releitura, no entanto, não implicou necessariamente na adoção de um modo competitivo de interação, permitindo aos atores a exposição de seus interesses com vista à possibilidade de cooperação. Neste sentido, agregaram-se novos padrões discursivos e formas de deliberação – tais como a negociação, os acordos e a barganha – justificando-se não como atos deliberativos, mas na circunstância de procedimentos de deliberação (Brasil, 2011).

As mudanças conceituais no domínio da teoria deliberativa caminharam em paralelo com as concepções pluralistas da democracia, com destaque para o enfoque nos grupos de interesse e nos mecanismos de representação. A concessão às formas cooperativas de interação definiu, no entanto, uma maior aproximação com a abordagem neocorporativista, recuperando a função mediadora do Estado e fornecendo maior legitimidade às suas ações. Diferentemente do corporativismo, de caráter autoritário, o neocorporativismo foi concebido como uma possibilidade para a construção democrática e se destacou como um sistema representativo, no qual os interesses se vinculam ao Estado por meio de canais institucionalizados, voltados à manifestação das demandas e à resolução de conflitos (Schmitter, 1985). Outras de suas características fundamentais estiveram ligadas à sua operação via licenciamento e controle estatal, com o reconhecimento e a participação das organizações definidos pelo monopólio de representação.

Na perspectiva histórica, a experiência neocorporativista foi frequentemente associada às políticas de renda e à atuação do Estado na institucionalização dos conflitos entre capitalistas e trabalhadores. Sua lógica se embasou, portanto, no estabelecimento de um sistema de parcerias, com a pactuação entre grupos funcionais de natureza antagônica, concebidos no processo de divisão do trabalho (Solé, 1984). Na prática, a manifestação das estruturas neocorporativistas se deu pela instalação de arenas de negociação, vinculando as associações empresariais, os sindicatos de trabalhadores e os setores dirigentes do Estado. O caráter econômico da representação se relacionou ainda às preocupações quanto ao desenvolvimento do sistema capitalista, através de um aparato institucional capaz de harmonizar a luta de classes, superando os interesses particularistas por meio de consensos. Neste sentido, o neocorporativismo buscou resgatar a capacidade de planejamento estatal, fornecendo maior legitimidade aos acordos nacionais e setoriais (Cawson, 1978), constituindo-se em uma possibilidade real para o relacionamento entre o Estado e a sociedade.

Para além da versão tripartite, ligada às políticas de concertação econômica, observou-se o desenvolvimento do neocorporativismo em estruturas intermediárias, abrangendo novos grupos de interesses e setores organizados da sociedade. Tal movimento se apresentou, sobretudo, no âmbito dos fóruns participativos, criados pelo Estado vislumbrados como uma estratégia de aprimoramento da governança e promoção do *accountability*. Em análise ao perfil dos conselhos de políticas públicas, Cortes e Gugliano (2010) identificaram características neocorporativistas conectadas a quatro dimensões. No tocante à *Relação com o governo* constatou-se que a criação dos conselhos se deu por meio de normas legais, havendo também a dependência de gestores para o seu funcionamento e manutenção. Este achado reforçou o caráter institucional de tais fóruns, destacando o papel de iniciativa e controle por parte dos governos. Com referência aos *Tipos de participantes* verificou-se a presença de representantes do Estado e de grupos específicos, sendo a sua nomeação determinada por lei, de acordo com a pertinência e o grau de relação com a política pública. Os *Tipos de Questões* levadas à decisão, por sua vez, foram determinados em função das competências e da autoridade dos conselhos, bem como das necessidades da temática ao qual pertencem. Estes resultados permitiram observar a dependência de tais instâncias em relação às regras pré-estabelecidas pelos órgãos públicos. Por fim, quanto às *Regras de funcionamento* averiguou-se um compartilhamento de autonomia, com normas gerais definidas pelo Estado e regras específicas adotadas nos regimentos internos dos próprios conselhos. Outros elementos observados foram: a dependência dos debates em relação às políticas setoriais, a participação indireta via representação, a regularidade dos encontros e a disponibilidade de suporte técnico e administrativo.

A inserção do referencial neocorporativista no campo do debate democrático buscou fornecer maior realismo para explicar as relações entre Estado e sociedade, para além do sistema representativo eleitoral. Apesar das críticas à consideração dos grupos de interesse e de formas conflituosas de convivência política, essa perspectiva possibilita dialogar e responder a alguns dilemas práticos da abordagem deliberativa, relacionados à pluralidade de interesses e à variedade de formas discursivas. A aplicação de estruturas neocorporativistas em contextos *meso*, por exemplo, ligados a setores econômicos ou a políticas públicas setoriais gerou uma maior perspectiva para a ação coletiva, dado o elevado grau de convergência de interesses (Arbix, 1996). Neste sentido, a abertura para cenários mais afeitos ao consenso restaurou as possibilidades para a deliberação, confluindo interesses específicos na promessa do bem comum.

No que tange à temática própria deste artigo – a agricultura orgânica e suas políticas públicas – as experiências da participação social vem demonstrando avanços no período recente, haja vista a pressão do movimento agroecológico pela inserção de suas demandas na agenda política. Assim, a partir dos anos 2000, observou-se um movimento de iniciativas do governo federal e de governos estaduais no licenciamento de espaços de participação, partindo das crescentes demandas que passaram a ser manifestadas pelas organizações do setor.

## A TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO AGROECOLÓGICO NO BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A trajetória do movimento agroecológico brasileiro iniciou-se em meados da década de 1970, quando os movimentos de luta pela reforma agrária encontraram na Igreja Católica um espaço de proteção contra as repressões da ditadura militar. Segundo Monteiro e Londres (2017), foi no interior das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) que as famílias camponesas puderam se organizar politicamente, colocando-se em oposição ao modelo industrial de desenvolvimento rural. A criação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) em 1975 contribuiu sobremaneira neste processo, apoiando as lideranças que viriam a se constituir nos principais movimentos sociais, sindicatos e ONGs ligadas às lutas da agroecologia nas décadas seguintes. Este meio criou ainda as oportunidades para a difusão e o aperfeiçoamento de práticas de agricultura sustentável, bem como de processos coletivos de produção, baseados em uma forte cultura de associativismo.

Ao longo dos anos 1980, com o processo de redemocratização, novos atores passaram a se manifestar no cenário da agricultura alternativa, preocupados com os impactos ambientais causados pela expansão do agronegócio. A Federação das Associações dos Engenheiros Agrônomos do Brasil (FAEAB) e a Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (FEAB) ocuparam importante papel nas discussões nacionais, tendo organizado os quatro Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa (EBAAs) (Fonseca, 2009). Em 1982 foi criada a Associação Brasileira de Agricultura Biodinâmica (ABD), voltada para a preservação dos recursos naturais e a promoção do ensino e da pesquisa em técnicas específicas de agricultura alternativa. Concomitantemente, observou-se o surgimento de cooperativas e associações, integrando produtores, técnicos e demais profissionais, como foi o caso da ABIO – Associação de Agricultores Biológicos do Rio de Janeiro, criada em 1985 (Fonseca, 2005).

Data ainda do final dos anos 1980 a primeira grande regulamentação do uso de agrotóxicos no Brasil (Lei N° 7.802), uma importante conquista atrelada às mobilizações da época.

Na década seguinte observou-se o aumento na participação dos grupos ligados à agroecologia, tanto a nível internacional com o Movimento Via Campesina, quanto nacionalmente, a exemplo da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) e da Rede Ecológica (ECOVIDA) de certificação participativa.

Tal movimentação levou aos primeiros impactos na esfera da regulamentação, em 1994, com as ações do Ministério da Agricultura no tocante à certificação de produtos orgânicos (Alves *et alii*, 2012). Data do mesmo ano a instituição do Comitê Nacional de Produção Orgânica, composto de representações públicas e privadas e destinado à definição de diretrizes para as políticas públicas do setor. Em 1996 iniciou-se a tramitação do projeto, que se transformaria na Lei N° 10.831, sete anos mais tarde; e em 1999, emitiu-se a Instrução Normativa n° 7, com normas para disciplinar o processo de produção (Fonseca, 2005). Neste período observaram-se ainda as ações do governo em torno do credenciamento de Certificadoras, o que levou à demanda dos movimentos por métodos mais participativos de certificação. Deste quadro surgiram alterações na legislação, que passou a refletir modelos alternativos, baseados na responsabilidade e nos valores éticos dos agricultores, órgãos técnicos e consumidores (Rocha *et alii*, 2002).

No início dos anos 2000, com a consolidação das redes e grupos da agroecologia a nível regional, abriu-se a possibilidade para a formalização de um movimento nacional, que teve o seu marco no I Encontro Nacional de Agroecologia em 2002. Deste evento desdobrou-se a criação da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), congregando os diversos segmentos ligados à agroecologia e à agricultura familiar. Já no âmbito científico, foram tomadas ações para a propagação de conhecimento e organização de eventos de divulgação, o que levou à constituição da Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) no ano de 2004 (Sambuich *et alii*, 2017). Marca também este período a criação de diversas instâncias participativas, em que permearam a discussão, a formulação e a execução de ações e políticas públicas para a agroecologia, tais como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), as Comissões de Produção Orgânica nacional e estaduais (CNPOrg e CPOrg-UFs), a Câmara Setorial da Agricultura Orgânica (CSAO) e a Coordenação da Agroecologia (Coagre). As pautas do movimento e do setor passaram também a se fortalecer em redes virtuais com a atuação do Planeta Orgânico (Plantorg), destinado à divulgação de informações e a prestação de serviços para assessorar a produção orgânica

A mudança no governo federal em 2003, com uma gestão orientada para a ampliação da participação social e a expansão das políticas públicas contribuiu significativamente para o avanço e incorporação das pautas ligadas ao desenvolvimento rural sustentável. No contexto do movimento agroecológico, tornou-se notável o protagonismo exercido pela Articulação Nacional da Agroecologia (ANA) e seus grupos de trabalho (GTs), que tomaram parte das discussões na maioria dos espaços supracitados (Sambuich *et alii*, 2017). Ao longo da década observou-se ainda a adesão de outros grupos e minorias que ou começaram a se identificar com as causas da agricultura alternativa. Já no âmbito da regulação, o avanço se deu com a aprovação da Lei Nº 10.831, ao final de 2003, que passou a definir legalmente o sistema orgânico de produção agropecuária. Nos anos seguintes, foram editados decretos e instruções normativas versando temas como o extrativismo sustentável orgânico; o processamento, armazenamento e transporte de produtos orgânicos; os mecanismos de controle e informação da qualidade; a conformidade, entre outros (Faria, 2014).

Os anos 2000 se destacaram também pela tônica dos transgênicos e pelos embates a respeito dos diferentes modelos de desenvolvimento rural, tema do II Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), realizado em 2006. Outros progressos podem ser vistos na formalização da agroecologia enquanto linha de pesquisa da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), além da propagação de cursos formais de agroecologia em todos os níveis de ensino (Sambuich *et alii*, 2017). O grande motor das conquistas deste período se deu, no entanto, no campo das políticas públicas<sup>1</sup> orientadas para a promoção do desenvolvimento da agricultura sustentável. Atuando de maneira transversal, as políticas buscaram contemplar desde a alteração das realidades locais até o fomento à produção.

A partir de 2010, com a crescente influência da ANA e o envolvimento de um maior número de ministérios nas discussões nacionais, tornou-se possível a consolidação uma política específica, que atendesse às demandas do movimento agroecológico. Dois anos mais tarde estava instituída a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), instrumentalizada por meio do I e do II Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), executados respectivamente nos períodos 2013-2015, e 2016-2019. Observou-se, além disso, o fortalecimento de associações de produção, a exemplo da Associação Brasileira da Agricultura Familiar Orgânica, Agroecológica e Agroextrativista (Abrabio), que uniu diversos empreendedores do mercado de orgânicos de todo o país, em torno de demandas de políticas públicas para o setor. O componente da participação se fez também presente na criação de dois novos mecanismos de gestão e controle social: a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO) e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) (Monteiro e Londres, 2017). Ainda na primeira metade da década, tem-se como marcos a promoção do III ENA, em 2014, com o lema “Cuidar da Terra, Alimentar a Saúde Cultivar o Futuro”; e em 2015, a organização do I Encontro Nacional de Agricultura Urbana (ENA), onde se discutiram políticas públicas de segurança alimentar. Destaca-se ainda, em 2018, o IV ENA com o lema Agroecologia e Democracia: unindo o campo e a cidade e com o mote “sem democracia não há agroecologia”, que reuniu um grande número de participantes em Belo Horizonte.

#### A CÂMARA TEMÁTICA DA AGRICULTURA ORGÂNICA

Para além das diversas instâncias participativas acima mencionadas, a Câmara Temática da Agricultura Orgânica (CTAO) figura como um dos mais importantes espaços de participação e representação do segmento a nível nacional. Destinada à discussão das políticas públicas e ao tratamento de assuntos pertinentes às cadeias produtivas, a CTAO vincula-se ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), atuando como um foro consultivo de caráter híbrido, integrado por atores do Estado e da sociedade (MAPA, 2017). Sua lógica de funcionamento remete às políticas de concertação de interesses por meio de arenas e mecanismos de negociação, inspirados em práticas neocorporativistas (Arbix, 1996). No Brasil, o modelo de Câmara foi introduzido década de 1980, sendo utilizado como um instrumento para viabilizar as políticas de desenvolvimento econômico, através da conciliação entre os interesses do trabalho e do capital.

<sup>1</sup> São destaques deste período: o Programa de Desenvolvimento da Produção Orgânica (Pró-Orgânico), o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), o Programa Bolsa Família, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), a Política de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), a Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio), o Programa Uma Terra Duas Águas (P1+2) e o Programa Nacional de Agrobiodiversidade.

A CTAO, a princípio denominada Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Agricultura Orgânica (CSAO), iniciou suas atividades em abril de 2004, sob o objetivo de articular as ações de atores públicos e privados interessados no desenvolvimento do setor (MAPA, 2006). Composta naquele período por 29 representações, a câmara se notabilizou como um influente *lôcus* de discussão, tornando-se responsável pela regulamentação da Lei Nº 10.831 e pela aprovação de diversas políticas do programa Pró-Orgânico (Fonseca, 2005, 2009). Suas ações e linhas temáticas se desenvolveram em eixos relacionados às formas de organização do campo; capacitação e treinamento; certificação da produção; defesa agropecuária; financiamento, fomento e incentivo; pesquisa e desenvolvimento; tecnologia; seguro; etc. (MAPA, 2006). A partir de 2008, a CSAO mudou o seu *status* para Câmara Temática, alterando o seu nome, estrutura e composição.

Na atualidade, a CTAO integra um conjunto de 32 Câmaras Setoriais e seis Câmaras Temáticas empregadas, respectivamente, na discussão das cadeias produtivas e dos temas transversais concernentes ao setor. Sua composição regimental não impõe limite ao número de participantes, mas a representação oficial se restringe a apenas 25 instituições e a até outras cinco que podem participar como convidadas permanentes. Internamente, as câmaras contam com uma Presidência (a ser exercida por um representante do setor privado), uma Secretaria Executiva (ocupada por um membro da Assessoria das Câmaras Técnicas e Setoriais – ACST), Grupos Temáticos (destinados ao tratamento de questões de natureza mais específica) e a disposição de Consultores Especiais. Seu modo de trabalho se dá por meio de deliberações e encaminhamentos, seja de forma a impactar as decisões políticas via recomendações ao Ministro e estruturação de normativas, seja deliberando frente aos próprios segmentos da cadeia. Ademais, as câmaras possuem a atribuição a elaborar agendas estratégicas, definindo um plano de trabalho com ações conjuntas a serem desenvolvidas nos principais eixos temáticos ou do setor (MAPA, 2017).

## METODOLOGIA

Com a finalidade de avaliar o funcionamento e o desempenho da Câmara Temática da Agricultura Orgânica (CTAO) frente aos seus objetivos e atribuições, optou-se pela realização de pesquisa documental com técnicas de análise quantitativas e qualitativas. Segundo Sá-Silva *et alii* (2009), este tipo de investigação distingue-se pelo tratamento científico de fontes primárias, de forma a garantir a compreensão de fenômenos pelas lentes histórica e sociocultural. Outras vantagens advêm da possibilidade de acompanhar a trajetória de indivíduos, grupos e organizações, produzindo interpretações e inferências sobre seus processos de constituição e evolução.

Os materiais utilizados para o desenvolvimento da pesquisa foram as atas das sete reuniões realizadas pela CTAO nos anos de 2016 e 2017, divulgadas no *site* do MAPA pela Internet. A opção por este período se deu devido a limitações como a falta de registro e a não disponibilização das demais atas<sup>2</sup>, comprometendo uma maior robustez analítica (visto que as atividades da CTAO/CSAO se iniciaram em 2004). A despeito disso, a observação para o referido período pode ser considerada significativa, uma vez que o ano de 2016 marca a reestruturação da CTAO.

No tocante aos procedimentos adotados, a análise desmembrou-se em quatro etapas. Em primeiro lugar realizou-se uma breve contextualização do processo de recomposição da câmara, situando seu cenário político-institucional e o perfil de seus novos membros. A seguir buscou-se avaliar a *Adesão e Usos*, dispondo das variáveis: presença (dividida nos parâmetros de representação e participação) e pautas discutidas (principais alvos de discussão). Num terceiro momento tratou-se de examinar as atividades da CTAO em *Deliberações e Encaminhamentos*. Para tal, foram computadas as ações empreendidas nos seguintes tópicos: i) Tentativa de articular ou influenciar o Ministro; ii) Tentativa de articular ou influenciar outros órgãos do Estado; iii) Definição no arcabouço normativo;

Ações entre os membros da cadeia e v) Formação de Grupos de Trabalho. Por fim, explorou-se o *Conteúdo das discussões*, buscando depreender informações sobre o modo de funcionamento da CTAO, avaliando a existência de limites e possibilidades.

<sup>2</sup> A solicitação das atas das reuniões da CTAO desde a sua constituição foi realizada pelos autores por meio do sistema e-sic, obtendo a seguinte resposta: “Prezado Senhor, Segue resposta da área: Atualizamos todas as pautas e atas de reuniões acontecidas entre os membros da Câmara Temática de Agricultura Orgânica. No entanto, há algumas reuniões sem registro em ata, que se justificam pelo assunto tratado, que se restringiu à elaboração do Decreto 6.323, assim como das Instruções Normativas complementares, pois a CTAO é o principal fórum de discussões a respeito da regulamentação e contribui, principalmente nas questões mais polêmicas, que precisem de uma avaliação mais política ou mais relacionada com os princípios da Agroecologia. De qualquer forma, continuamos à disposição do cidadão, caso permaneça alguma dúvida.”

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

A CTAO passou por um processo de recomposição no ano de 2016, com a indicação de novos membros e a escolha de um novo presidente. A retomada de suas atividades se deu no contexto do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, em meio às reformas ministeriais do novo governo federal<sup>3</sup>. Desse modo, a substituição no comando do MAPA implicou em mudanças nas diretrizes da CTAO, que passou a perseguir uma atuação mais propositiva<sup>4</sup>, com reuniões mais objetivas e uma menor duração dos pleitos.<sup>5</sup> Para a nova composição da CTAO foram designadas 24 instituições (Quadro 1), sendo 11 representações governamentais (45,83%) e 13 não governamentais (54,17%):

QUADRO 1 – Instituições designadas para compor a CTAO

Tipo	Organização
Governo (11)	Secretaria de Mobilidade Social, do Produtor Rural e do Cooperativismo (SMC/MAPA) Secretaria de Política Agrícola (SPA/MAPA) Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) Ministério da Saúde (MS) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) Ministério da Fazenda (MF) Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) Ministério do Meio Ambiente (MMA) Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)
Sociedade (13)	Associação Brasileira de Agroecologia (ABA-Agroecologia) Associação dos Produtores e Processadores de Orgânicos do Brasil (BRASILBIO) Associação Brasileira de Agricultura Biodinâmica (ABD) Rede de Agroecologia Ecológica (ECOVIDA) Planeta Orgânico (PLANTORG) Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) Associação Brasileira da Agricultura Familiar Orgânica, Agroecológica e Extrativista (ABRABIO) Rede Cerrado (ISPN) Fundação Mokiti Okada (FMO) Conselho Brasileiro da Produção Orgânica e Sustentável (ORGANIS) Fórum Brasileiro dos Sistemas Participativos de Garantia (FB-SPG) Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (SINDIVEG) Fórum de Certificadoras por Auditorias (FCA)

Fonte: Elaborado com base no documento “Informes da Secretaria”, disponível no endereço: <[www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriaisematicas/documentos/camarasematicas/agricultura-organica/anos-antiores/informes-da-secretaria-26.pdf](http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriaisematicas/documentos/camarasematicas/agricultura-organica/anos-antiores/informes-da-secretaria-26.pdf)>.

Em análise ao perfil das organizações governamentais pode-se observar a indicação de uma variedade de Ministérios (MAPA, MDA, MS, MF, MMA e MCTI), sugerindo uma compreensão por parte das autoridades quanto à transversalidade das temáticas da Agricultura Orgânica. A reserva de assentos a empresas públicas como a Embrapa e a Conab se justifica, respectivamente, pela competência em matéria de pesquisa agropecuária e políticas de abastecimento, dentro do enfoque agroecológico. A designação do Sebrae, por sua vez, relaciona-se às questões de empreendedorismo e capacitação no meio rural, desenvolvendo-se em frentes como a implantação de unidades de produção municipal e a prestação de consultorias e treinamentos. Por fim, o convite ao INMETRO para tomar parte das discussões da CTAO se apoia em suas atribuições no tocante à promoção da qualidade, inovação, regulamentos técnicos e avaliação de conformidade.

<sup>3</sup> O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi transformado em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (Sead) do Brasil foi criada em 27 de maio de 2016 pelo decreto nº 8.780.

<sup>4</sup> Relato sobre fala da Supervisora da Câmara, na 26ª Reunião: “Por outro lado, enfatizando a necessidade dessa CTAO ser uma câmara propositiva, relatou o caso vivenciado na Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Palma de Óleo - CSPO, da qual é Secretária, quando, percebendo que o colegiado estava sendo repetitivo em suas discussões, sem apresentar ações concretas de encaminhamento de pleitos, incentivou àquela Câmara a propor encaminhamentos que pudessem chamar a atenção e provocar ações por parte das autoridades competentes, de forma a encampar suas demandas tão urgentes e absolutamente necessárias para a sobrevivência da cultura.”

<sup>5</sup> Relato sobre fala do Assessor Especial do Ministro, na 27ª Reunião: “Ressalta a necessidade de as discussões no âmbito da CTAO serem objetivas e que as Reuniões não devem exceder 3h de duração. Além disso, pede para que a Câmara apresente demandas prioritárias ao Sr. Ministro com a maior objetividade possível se coloca à disposição do setor produtivo.”



No âmbito das representações societárias, a câmara dispõe de um grande número de Associações (ABA Agroecologia, ABD, ABRABIO, BRASILBIO), que se prestam à criação de canais de sinergia, voltados à promoção de eventos, ações de divulgação e iniciativas no sentido do desenvolvimento econômico, tecnológico e socioambiental. Há ainda a destinação de espaço para institutos de ensino e pesquisa (SNA, FMO, Rede Cerrado/ISPN), redes de certificação (ECOVIDA, FBSPG, FCA), produtores/empresas (ORGANIS) e prestadores de serviços (PLANTORG). Um destaque neste meio é o assento reservado à representação da indústria de defensivos agrícolas (SINDIVEG), interesse que pode ser considerado destoante dos demais. Além disso, percebe-se a ausência de cadeiras destinadas à representação de trabalhadores, ONGs e movimentos sociais. Este fato sugere que a CTAO tem se configurado como um espaço para discussões mais voltadas à cadeia produtiva, deixando de contemplar diversas pautas do movimento agroecológico.

De sua instalação, em 2004, até o final de 2017, a CTAO realizou 31 reuniões ordinárias. Este número leva a uma média de 2,2 reuniões ao ano, figurando como a menor média dentre as Câmaras Temáticas do MAPA, considerando o ano de criação (Tabela 1). Tal resultado pode indicar que, comparativamente, o encaminhamento das pautas da Agricultura Orgânica se deu de forma mais lenta, demandando relativamente menos reuniões. Já considerando o período em análise, 2016 e 2017, a CTAO figurou como a terceira câmara mais articulada, somando ao todo sete reuniões. Esse valor corresponde a 22,6% do número total de encontros realizados pela câmara, sugerindo a impressão de um ritmo mais acelerado de reuniões desde a sua reestruturação.

TABELA 1 – Reuniões Ordinárias das Câmaras Temáticas do MAPA

Câmara Temática	Ano de criação	Nº de Reuniões desde a criação	Nº de Reuniões (2016/2017)	Média por ano
Agricultura Orgânica	2004	31	7	2,2
Agricultura Sustentável e Irrigação	2005	31	5	2,3
Crédito, Seguro e Comercialização	2016	6	6	3
Infraestrutura e Logística	2005	57	12	4,3
Insumos Agropecuários	2004	93	11	6,6
Suasa	2016	5	5	2,5

Fonte: MAPA (2006)

Com relação à variável presença, a análise das atas (Quadro 2) revelou, a partir de 2017, uma tendência de queda no âmbito da representação. Tal resultado denota uma redução no prestígio e na legitimidade da CTAO, dado o menor comparecimento de instituições nos pleitos e deliberações. Por outro lado, não foi possível constatar tendências quanto à participação. Este fato está relacionado ao possível descompromisso das instituições convidadas, que tendem a participar apenas dos pleitos de seus interesses. Outro motivo pode se relacionar às variações no número de participantes por instituição, levantando a hipótese de que determinadas discussões despertem maior interesse e/ou demandem maior capacidade técnica de quadros institucionais. Observando ainda a razão entre as medidas de participação e representação pode-se notar, a contar de 2017, um aumento em média do número de participantes por instituição. Este movimento se acentuou na 30ª e 31ª reuniões, nas quais a CTAO atingiu os pontos mais altos de participação e baixos níveis de representação.

QUADRO 2 – Representação e Participação na CTAO (2016 e 2017)

Reunião (ano)	Representação		Participação	Razão
	Instituições	Número de Instituições Representadas	Número de Participantes	Part./Rep.
25º (2016)	ACST/MAPA; ABA; ABD; ABRABIO; BRASILBIO; CERRADO; ECOVIDA; EMBRAPA; FMO; FSPG; MMA; SNA; SPA/MAPA; GS1 Brasil*; FCA*; SPRC/MAPA*	16	20	1,25
26º (2016)	ACST/MAPA; BRASILBIO; MCTI; SNA; ORGANIS; PLANTORG; SMC/MAPA; ECOVIDA; EMBRAPA; FMO; GS1 Brasil; SEBRAE*; IBD**	13	17	1,3
27º (2016)	ACST/MAPA; ABD*; MS; MF; ABRABIO; CERRADO; FMO; EMBRAPA; MMA; SNA; SEBRAE; CONAB*; FCA ABA**; SMC/MAPA*; DIPOV/SDA*; ECOCITRUS**	17	20	1,17
28º (2016)	ACST/MAPA; FMO; MF; ABRABIO; CERRADO; MMA; EMBRAPA; FSPG; GS1 Brasil; ORGANIS; SNA; SEAD; PLANTORG; SEBRAE; SMC/MAPA; ECOCITRUS**; APEX Brasil**; STPOrg**	18	19	1,05
29º (2017)	FMO; EMBRAPA; FCA; SNA; MF; MMA; MS; PLANTORG; SEBRAE; GS1 Brasil; CERRADO**	11	14	1,27
30º (2017)	ACST/MAPA; ABRABIO; CERRADO; EMBRAPA; FSPG; IBD**; FCA; GS1 Brasil; MS; SEAD; SEBRAE; SNA; AAO*	13	23	1,76
31º (2017)	FMO; ABA; EMBRAPA; FSPG; ORGANIS; SEAD; COAGRE**; SRI/MAPA**; IBD**; APOL**; MDIC**; USINA JALES MACHADO*	12	21	1,75

Fonte: Atas das reuniões da CTAO no período (2016/2017)

\* Instituições convidadas; \*\* Instituições não relacionadas na lista de presença, mas com registro de fala.

Ainda no tocante à Presença foi possível observar uma média de 14 instituições por reunião, atingindo o ponto de máximo de 18 instituições no 28º encontro (Tabela 2). Já em termos do número de participantes, as reuniões da CTAO reuniram em média 19 participantes. A 29ª reunião se destaca neste meio por ter sido o encontro com o menor número de instituições e participantes (23).

TABELA 2 – Estatísticas descritivas sobre Representação e Participação

Parâmetro	Média	Moda e Mediana	Desvio Padrão	Máximo	Mínimo
Representação	14,28	13	2,49	18	11
Participação	19,14	20	2,69	23	14

Fonte: Atas das reuniões da CTAO no período (2016/2017)

Em exame à frequência das instituições às reuniões das CTAO (Tabela 3), os dados obtidos nas atas revelam que, das 24 instituições nomeadas para ocupar assentos na câmara, apenas uma – a Embrapa – esteve presente em todas as reuniões realizadas no período analisado. Já o Sindiveg e o INMETRO<sup>6</sup> foram as únicas representações que não participaram de nenhum dos encontros promovidos. Pode-se observar ainda que sete das instituições designadas (29,16%) participaram de três reuniões e que 15 instituições (62,49%) compareceram a menos da metade dos encontros, resultados que explicitam o baixo compromisso das instituições oficiais para com as discussões da CTAO. Considerando, por sua vez, o conjunto das 13 instituições que figuraram como convidadas observa-se que dez (76,92%) delas frequentaram apenas uma reunião, o que corrobora a ideia de descompromisso e da pontualidade dos interesses das representações desse grupo.

<sup>6</sup> De acordo com Fonseca (2005, p. 335) houve resistência, por parte do MAPA, em convidar o INMETRO para compor a CTAO/CSAO quando de sua instalação, em 2005.

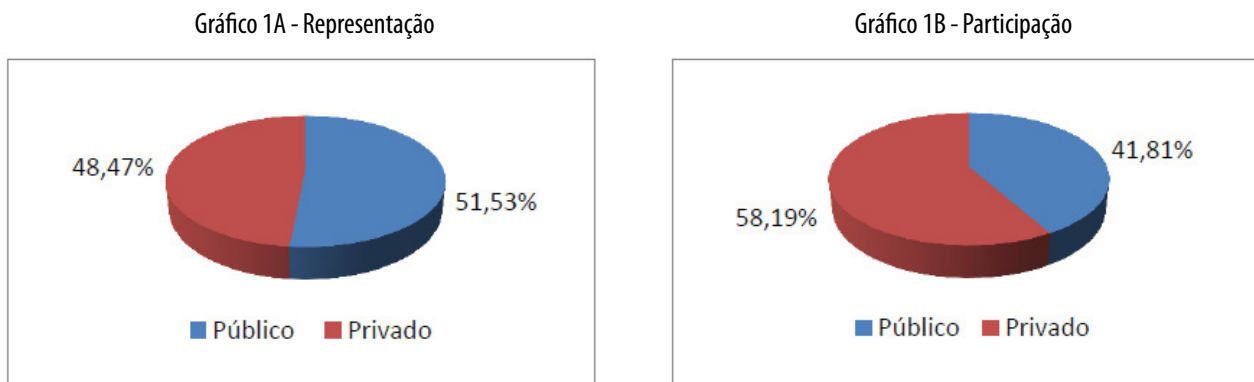
TABELA 3 – Distribuição de frequências do comparecimento das instituições

Nº de Reuniões	F. absoluta (oficiais)	F. relativa (oficiais)	F. relat. acum. (oficiais)	F. absoluta (convidados)	F. relativa (convidados)
0	2	8,33%	8,33%	0	0%
1	3	12,5%	20,83%	10	76,92%
2	3	12,5%	33,33%	1	7,69%
3	7	29,16%	62,49%	1	7,69%
4	4	16,66%	79,15%	0	0%
5	3	12,5%	91,65%	1	7,69%
6	1	4,16%	95,81%	0	0%
7	1	4,16%	100%	0	0%
Total	24	100%	-	13	100%

Fonte: Atas das reuniões da CTAO no período (2016/2017)

Outro aspecto averiguado na variável Presença foi o perfil da composição da CTAO no que diz respeito ao setor de atuação de suas instituições (público ou privado) (Gráfico 1). Para tal buscou-se calcular as médias das proporções de representação e participação de cada setor levando em conta as sete reuniões entre 2016 e 2017. Os achados revelaram que o setor privado respondeu por 58,19% da representação efetiva no período analisado, sendo 41,81% o percentual de cadeiras ocupadas pelo setor público (Gráfico 1A). Não obstante, em termos da participação observou-se que 51,53% das presenças se deram por integrantes do Estado, enquanto 48,47% provieram da iniciativa privada (Gráfico 1B). Esta aparente contradição pode ser explicada pela hipótese de que a viabilização das ações e instrumentos de intervenção da CTAO demande maior abrangência e capacidade técnica do setor público, levando a uma participação superior nas discussões.

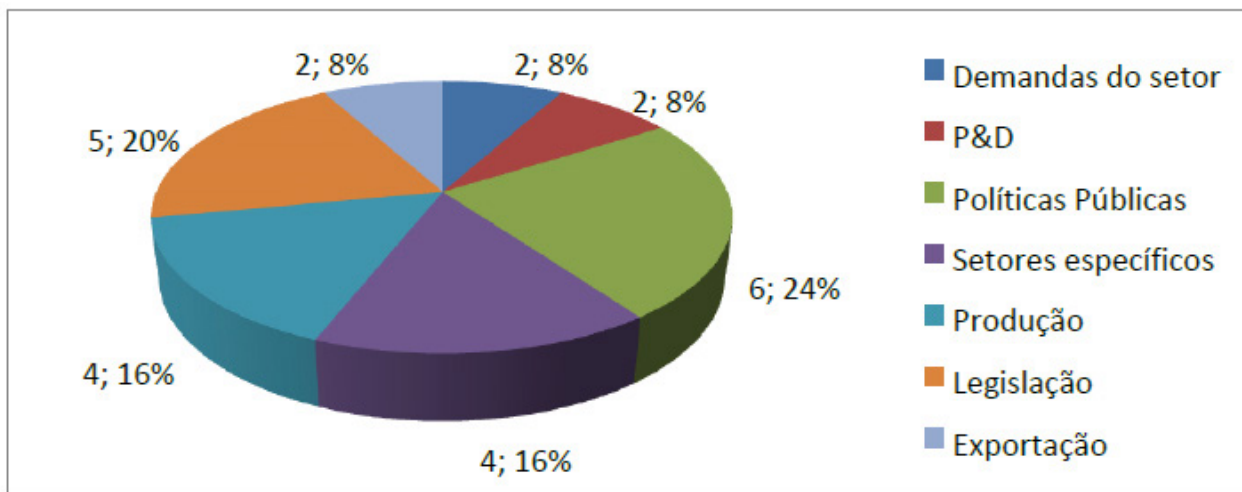
GRÁFICO 1 – Representação e Participação (Setor Público e Setor Privado)



Fonte: Elaborado pelos autores

A análise das pautas e debates registrados nas atas das sete reuniões foi realizada considerando aspectos como o tempo de fala e a existência de interlocutores. Optou-se pela exclusão de temas como a divulgação de eventos, comunicados sobre deliberações e encaminhamento, informes da Secretaria, etc., visto o seu caráter processual e meramente informativo. Desta forma, foram selecionados os principais tópicos tratados na CTAO, a saber: i) demandas do setor; ii) P&D; iii) políticas públicas; iv) setores específicos; v) produção; vi) legislação e vii) exportação (Gráfico 2). Os resultados demonstraram que a discussão de políticas públicas figurou em primeiro lugar dentre as pautas, ocupando 24% do espaço da câmara. No período analisado, tal indicador decorreu do tratamento de assuntos relacionados ao programa Pró-Orgânico, ao Planapo II e ao Programa Nacional de Bioinsumos. Em seguida, preenchendo 20% das pautas, destacaram-se os diálogos em torno da legislação abordando, sobretudo, a revisão da Instrução Normativa Nº 46, sobre os Sistemas Orgânicos de Produção. Estas duas descobertas demonstram que, no período analisado, a CTAO foi predominantemente utilizada para os fins propostos, sugerindo a eficácia do seu modelo no tratamento das necessidades do setor.

GRÁFICO 2 – Principais pautas discutidas nas reuniões da CTAO (2016 e 2017)



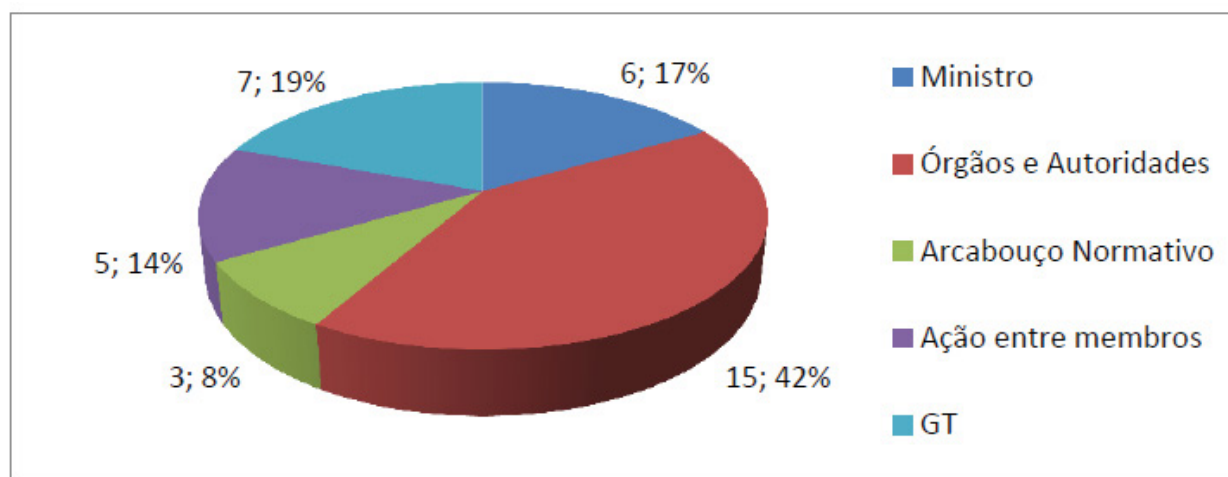
Fonte: Elaborado pelos autores

Os itens ‘demandas do setor’ e ‘setores específicos’ foram discutidos na mesma frequência, representando ao todo 32% do conteúdo das reuniões. No primeiro realizaram-se ações de levantamento das demandas prioritárias da Agricultura Orgânica, visando orientar as atividades da câmara e a agenda de políticas do MAPA. Já no segundo observou-se o encaminhamento de questões relacionadas às culturas de milho e uva, sinalizando que a CTAO tem sido percebida como um local para a manifestação de interesses setoriais e específicos. Por fim e empatadas também na mesma posição apareceram as pautas produção (metodologias, nomenclaturas e comercialização), exportação e P&D totalizando, em conjunto, 24% dos temas abordados nos encontros.

Dentre as deliberações e encaminhamentos realizados pela CTAO nos anos de 2016 e 2017 foi possível observar a utilização dos seguintes recursos: i) Tentativa de influenciar ou articular com o Ministro; ii) Tentativa de influenciar ou articular com outros órgãos; iii) Definição do arcabouço normativo; iv) Ações entre membros da cadeia e v) Formação de Grupos de Trabalho (Gráfico3). As informações obtidas nas atas apontaram que a maior parte (42%) das ações tomadas pela câmara se deu via acesso a outros órgãos e autoridades. Um exemplo deste uso (29ª Reunião) pode ser visto na tentativa da CTAO em participar das discussões do Projeto de Lei Nº 4576/2016 (Comercialização de produtos orgânicos) na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados. Para tal buscou-se a articulação por meio da Assessoria Parlamentar do MAPA, além da realização de pressão aos membros da referida comissão. No mesmo sentido, mas em menor frequência (17%), foi constatado o recurso ao encaminhamento de questões ao Ministro, sugerindo a necessidade de intervenção em matérias de maior autoridade, fora do alcance e competências da câmara.

Outras práticas utilizadas pela CTAO foram a constituição de Grupos de Trabalho (GTs) e a tomada de atribuições pelos membros da câmara, respondendo em conjunto por 33% das formas de atuação observadas. No período analisado a formação de GTs se baseou em finalidades como o levantamento de dados, a divulgação de pesquisas e o tratamento de assuntos de setores específicos. Já o compartilhamento de tarefas entre as instituições se deu pelos critérios de *expertise* e autorresponsabilidade, evidenciando o comprometimento dos membros para com o cumprimento das deliberações. Este resultado carrega ainda um indicador de qualidade, afastando da CTAO o *status* de um fórum meramente reivindicativo. Por fim, observou-se a recorrência à definição e à alteração do arcabouço normativo, representando 8% dos artifícios empregados pela câmara.

GRÁFICO 3 – Deliberações e encaminhamentos nas reuniões da CTAO (2016 e 2017)



Fonte: Elaborado pelos autores

Com referência ao conteúdo das atas, procurou-se explorar registros que dimensionassem o alcance das atividades da CTAO, permitindo inferir sobre os seus limites e possibilidades. Por se tratar de uma avaliação qualitativa e, portanto, de caráter subjetivo foram selecionadas discussões de ordem conjuntural, contemplando dimensões políticas, econômicas, ideológicas, etc.

Os resultados da análise demonstraram que, no período de 2016 e 2017, as políticas e programas da Agricultura Orgânica sofreram um forte contingenciamento de verbas, dificultando o avanço nas atividades da CTAO. O Planapo II, por exemplo, foi apresentado sem previsão orçamentária, o que levou a câmara a pressionar pelo apoio e interferência do Ministro (27ª Reunião). A falta de recursos se manifestou também como limitação ao desenvolvimento do Programa Nacional de Bioinsumos (26ª Reunião) e de um Plano de Ação para o combate à contaminação da produção orgânica por sementes de origem transgênica (30ª Reunião). Tal situação suscitou discussões a respeito da necessidade de a câmara constituir recursos próprios, tornando-se independente do financiamento governamental (30ª Reunião). Este posicionamento demonstra um fundamento ambíguo, com um aspecto positivo de maior comprometimento dos atores privados e outro negativo de enfraquecimento do papel do Estado no setor.

No plano técnico destacou-se a preocupação com a escassez de dados e pesquisas estatísticas acerca da produção e do mercado de orgânicos. Foi reforçada a importância dos levantamentos previstos no Censo Agropecuário, realizado pelo IBGE (29ª Reunião) e da resposta e divulgação dos questionários sobre as prioridades de pesquisa em Agricultura Orgânica, desenvolvida pela Embrapa (30ª Reunião). A questão dos dados adquiriu ainda maior destaque nas discussões sobre exportação, sendo discutidas propostas de identificação dos produtos orgânicos exportados ou com potencial no mercado internacional (27ª Reunião). Foram também elencadas medidas para reverter o fraco desempenho do setor exportador de produtos orgânicos do Brasil, atuando em entraves relacionados à nomenclatura dos produtos e à padronização de códigos (28ª Reunião).

Outro tema de grande interesse tratado nas reuniões da câmara foi a divulgação e popularização da Agricultura Orgânica, tanto para a esfera governamental (26ª Reunião), quanto para a sociedade civil (27ª Reunião). O estabelecimento de ações neste quesito se relacionou à necessidade de criar sinergias entre a CTAO e outros órgãos e autoridades, bem como ampliar o alcance e a legitimidade de suas atividades frente à sociedade. Um exemplo desta iniciativa pode ser observado na tentativa de aproximação com a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Viticultura, Vinhos e Derivados, de forma a garantir maior sustentação na tomada de decisões (27ª Reunião). Mostrou-se recorrente ainda a utilização da câmara para a divulgação e organização de eventos, indicando um fortalecimento do fluxo de informações dentre os segmentos do próprio setor.

Por fim, no plano político, foi possível observar a atuação da CTAO na disputa entre projetos de desenvolvimento rural. Uma vez que o movimento agroecológico busca fazer frente às práticas adotadas pelo agronegócio, observou-se nas reuniões da câmara discussões acerca dos problemas gerados pela produção transgênica (28ª Reunião) e pelo uso de agrotóxicos (27ª Reunião). Outro destaque foi o questionamento, por parte dos membros da câmara, a respeito da ausência de uma linha de financiamento para a agricultura orgânica no interior do Plano Safra (29ª Reunião), denotando também a existência de uma disputa por recursos financeiros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história do movimento agroecológico brasileiro foi marcada pela formação de uma ampla variedade de atores em um construtivo processo de aprendizado e organização. O seu desenvolvimento por meio de redes locais convergiu na construção de um movimento a nível nacional, que conduziu as pautas da agricultura orgânica para o interior da agenda pública. Esta dinâmica se favoreceu pela constituição de canais de participação, voltados à expressão das demandas e à legitimação das ações do Estado. Um dos importantes espaços de interlocução criados neste contexto foi a Câmara Temática da Agricultura Orgânica (CTAO), composta por representações públicas e privadas, destinada à formulação de políticas públicas para o setor.

Na perspectiva da teoria democrática, a CTAO pode ser considerada um fórum participativo do tipo neocorporativista, caracterizado pela representação de interesses privados no âmbito estatal. Os indícios que sustentam esta afirmação estão relacionados a fatores como: i) a sua criação por meio de regras legais (Instrução Normativa); ii) a dependência de gestores para a sua coordenação e supervisão (Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas/ACST); iii) o licenciamento das representações através de arcabouços normativos; e a iv) a definição legal de suas competências e tipos de agenda. Outras características observadas que corroboram com tal aproximação se associam à regularidade das reuniões e à participação indireta via monopólio da representação. Ademais, o fato de a CTAO representar um interesse temático/setorial a identifica com um perfil *meso* corporativista, no qual as partes interessadas se orientam pela observação de consensos.

Os resultados obtidos na análise realizada para os anos de 2016 e 2017 permitem concluir que a CTAO tem sido percebida como um importante espaço de discussão dos assuntos da agricultura orgânica. O predomínio das representações do setor não governamentais demonstra um potencial da câmara para a legitimação das ações do Estado, bem como para a realização do *accountability*. A ausência de organizações como ONGs e movimentos sociais reflete, no entanto, uma perda de legitimidade para a tomada de decisões e expõe a uma aparente contradição, qual seja a exclusão de grupos importantes que contribuíram para o processo de institucionalização e consolidação das pautas da agricultura orgânica na agenda pública. Este achado aponta, portanto, para uma limitada utilidade da câmara enquanto *lócus* para o aprofundamento democrático ligado às questões da agroecologia no Brasil. O fato evidencia ainda o perfil técnico da CTAO, ligado a fins de natureza econômica, reforçando ainda mais a sua configuração como uma arena neocorporativista. Já o cumprimento de suas finalidades se explicita na prevalência de seus usos para a discussão de políticas públicas e a manifestação das demandas próprias do setor. A consideração dos instrumentos de intervenção utilizados permite ainda constatar a recorrência a agentes e órgãos governamentais para o tratamento dos assuntos pertinentes à agricultura orgânica. Tal fato leva ao entendimento de que a câmara se mobilize em torno de sinergias no âmbito do Estado, de forma a promover os interesses do setor. Além disso, destaca-se a tomada de atribuições por parte das organizações privadas, denotando um modo de interação solidário e cooperativo, para além do caráter reivindicativo, com o simples encaminhamento de demandas e pleitos.

O esforço analítico proposto por este trabalho se preocupou em mostrar a centralidade do movimento agroecológico na construção da participação e das políticas públicas para a agroecologia e agricultura orgânica. Foi possível mostrar que a trajetória de lutas do movimento por voz e espaço na agenda pública se deu com progressivos avanços e se intensificou com o contexto político criado por governos de orientação participacionistas entre 2003 e 2016. A partir deste ano, com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e a entrada de Michel Temer na presidência, observou-se um processo de desmanche de diversas estruturas e conquistas institucionais de grande importância para os movimentos ligados à agricultura alternativa. A perda de institucionalidade do MDA, tornando-se uma secretaria especial na Casa Civil é o exemplo mais simbólico da nova orientação política que viria a se assumir a partir de então. Com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 tornou-se ainda mais clara a agenda do desmanche, que viria a se expressar na dissolução de instâncias participativas como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável (Condruf), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea)<sup>7</sup> e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), espaços afeitos às pautas e questões do movimento agroecológico. Pode-se especular que a vida do CTAO, por pertencer a um *lócus* de poder – MAPA – onde vigora grande influência de um setor econômico, o agronegócio – grupo de interesse abertamente defendido pelo governo<sup>8</sup> – ainda espera alguma definição. O que se sabe até o momento é o interesse do governo em reforçar a experiência da Câmaras Temáticas e Setoriais do Mapa<sup>9</sup>; interesse este que se for estendido às pautas da agricultura orgânica tende a reforçar ainda mais a separação entre a participação do movimento agroecológico e a participação setorial, pensando assim apenas os interesses do setor produtivo.

<sup>7</sup> O Consea foi reativado por iniciativa do Senado Federal, passando a ser vinculado no Ministério da Cidadania.

<sup>8</sup> Notícia do Estadão: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-a-bancada-ruralista-esse-governo-e-de-voces,70002904662>

<sup>9</sup> Informe da Nova Gestão das Câmaras Temáticas e Setoriais: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-setoriais/acucar-e-alcool/2019/43a-ro/consagro-e-camaras-setoriais-nova-gestao-atualizado.pdf>

As conclusões obtidas nesta pesquisa baseiam-se na análise da experiência da CTAO, limitadas aos anos de 2016 e 2017. O recorte da análise se ocupou de observar o funcionamento da câmara, os atores participantes e seu potencial do espaço para a promoção da democracia. Neste sentido, destaca-se a necessidade de realização de outras pesquisas, considerando novas variáveis, arcabouços teóricos e abrangendo um maior período de análise, de forma a responder questões como a atuação mais específica dos membros, a capacidade de influência da CTAO no processo decisório e os impactos os temas discutidos nos pleitos no âmbito do movimento agroecológico e do setor.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, A. C. O.; DOS SANTOS, A. L. S.; DE AZEVEDO, R. M. M. C. Agricultura orgânica no Brasil: sua trajetória para a certificação compulsória. *Revista Brasileira de Agroecologia*, v. 7, n. 2, 2012.

ARBIX, G. A dinastia corporatista. *Tempo social*, v. 8, n. 1, p. 127-159, 1996.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *Dados*, Rio de Janeiro, v.50, n.3, p.443-464, 2007.

BRASIL, F. P. D. Democracia e participação social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980. Belo Horizonte. 2011. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal de Minas Gerais.[Links].

CAWSON, A. Pluralism, Corporatism and the Role of the State. *Government and Opposition*, v. 13, n. 2, p. 178-198, 1978.

CHAMBERS, S. A teoria democrática deliberativa. In. MARQUES, Ângela C. S. *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009 p.239368

CÔRTEZ, S. M. V.; GUGLIANO, A. A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. *Sociologias*. Porto Alegre. Vol. 12, n. 24 (maio/ago. 2010), p. 44-75, 2010.

DE ASSIS, R. L.; ROMEIRO, A. R. Agroecologia e agricultura orgânica: controvérsias e tendências. *Desenvolvimento e meio ambiente*, v. 6, 2002.

FARIA, C. F. Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. *Lua Nova*, n. 87, 2012.

\_\_\_\_\_. SISTEMA DELIBERATIVO, FORMAS DE CONEXÃO E INCLUSÃO POLÍTICA. Alcance teórico e prático. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, 2017.

FARIA, L. M. S. Aspectos Gerais da Agroecologia no Brasil. *Revista Agrogeoambiental*, v. 6, n. 2, 2014.

FONSECA, M. F. A. C. A Institucionalização do Mercado de Orgânicos no Mundo e no Brasil: uma interpretação. 2005. 2005. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade)–Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

FONSECA, M. F. A. C.; BARBOSA, S. C. A.; CONALGO, N. F.; SILVA, G. D. Agricultura Orgânica: Introdução as normas, regulamentos técnicos e critérios para acesso aos Mercados dos produtos orgânicos no Brasil. Niterói: Programa Rio Rural: Manual Técnico, v. 19, 2009.

FUNG, A.; COHEN, J. Democracia radical. *Política & Sociedade*, v. 6, n. 11, p. 221-238, 2007. MONTEIRO, D.; LONDRES, F.. PRA QUE A VIDA NOS DÊ FLOR E FRUTOS: NOTAS SOBRE A TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO AGROECOLÓGICO NO BRASIL. *A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil*, p. 53.

MAPA. Título: As câmaras do MAPA: um instrumento democrático e transparente de interlocução com a sociedade. P. imprensa: Brasília, DF (Brazil). 2009. 20 p.

MONTEIRO, Denis; LONDRES, Flavia. Pra que a vida nos dê flor e frutos: notas sobre a trajetória do movimento agroecológico no Brasil. 2017.

PATEMAN, C. Participatory democracy revisited. *Perspectives on politics*, v. 10, n. 1, p. 7-19, 2012.

ROCHA, L. T.; ORMOND, J. G. P.; PAULA, S. R. L. D.; FAVERET FILHO, P. D. S. C.; *Agricultura Orgânica: Quando o passado é futuro*. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 15, p. 3-34, mar. 2002

SÁ-SILVA, J. R.; DE ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista brasileira de história & ciências sociais*, v. 1, n. 1, 2009.

SAMBUICHI, R. H. R.; SPÍNOLA, P. A. C., DE MATTOS, L. M., DE ÁVILA, M. L., DE MOURA, I. F., DA SILVA, A. P. M.. *Análise da construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil. Texto para Discussão*, 2017.

SCHMITTER, P. C. Neocorporatismo y Estado. *Reis*, n. 31, p. 47-77, 1985.

SOLÉ, C. El debate corporativismo-neocorporativismo. *Reis*, n. 26, p. 9-27, 1984.

VILELA, D.; ARAUJO, P. M. M. *Contribuições das câmaras setoriais e temáticas à formulação de políticas públicas e privadas para o agronegócio*. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Brasília (Brasil), 2006.

WARREN, M. E. What can democratic participation mean today?. *Political theory*, v. 30, n. 5, p. 677-701, 2002.