

## A Produção Orgânica no Brasil sob a Ótica do Desenvolvimento Sustentável

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.54.164-184>

Recebido em: 23/6/2020

Aceito em: 20/11/2020

Josiane Weber<sup>1</sup>, Tania Nunes da Silva<sup>2</sup>

### RESUMO

Diante da temática socioambiental e o número crescente de consumidores preocupados com a qualidade dos alimentos, muitos países têm dedicado esforços em ações voltadas à produção orgânica para atendimento destas demandas. No Brasil, várias políticas públicas foram instituídas para fomentar e regulamentar a produção orgânica e agroecológica. Este estudo teve como objetivo analisar o impacto da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) na produção orgânica e agroecológica no país, bem como sua contribuição para o desenvolvimento sustentável e para a agricultura familiar. Para tanto, buscou-se identificar os avanços ocorridos nessa área a partir da análise de dados do Censo Agropecuário dos anos de 2006 e 2017. Os resultados evidenciam que a PNAPO se propõe a atender às dimensões social, econômica e ambiental da sustentabilidade. A análise comparativa dos dados do Censo Agropecuário evidenciou, contudo, a redução do pessoal ocupado e do número de estabelecimentos que, atrelados ao aumento do uso de agrotóxicos, compactuam com estudos anteriores quanto aos desafios enfrentados pela agricultura familiar e às formas sustentáveis de produção. É inegável, no entanto, a contribuição da política, pois, mesmo ante as barreiras e pressões existentes, a produção orgânica apresentou crescimento ao longo do período.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Desenvolvimento sustentável. Políticas públicas. Produção orgânica.

### ORGANIC PRODUCTION IN BRAZIL FROM THE POINT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

### ABSTRACT

In view of the socio-environmental theme and the browsing number of consumers concerned with the quality of food, many countries have dedicated efforts to actions aimed at organic production to meet these demands. In Brazil, several public policies have been implemented to promote and regulate organic and agroecological production. And, this study aimed to analyze the impact of the National Policy on Agroecology and Organic Production (NPAOP) on organic and agroecological production in the country, as well as its contribution to sustainable development and family farming. For this purpose, we sought to identify the advances that have occurred in this area, based on data analysis from the Agricultural Census of the years 2006 and 2017. The results show that NPAOP proposes to meet the social, economic and environmental dimensions of sustainability. Moreover, the comparative analysis of data from the Census of Agriculture showed a reduction in the number of employed persons and the number of establishments, which, coupled with the increase in the use of pesticides, are consistent with previous studies regarding the challenges faced by family farming and sustainable forms of production. However, the contribution of the policy is undeniable, because even in the face of existing barriers and pressures, organic production grew over the period.

**Keywords:** Family farming. Sustainable development. Public policies. Organic production.

<sup>1</sup> Autora correspondente. Universidade Federal da Fronteira Sul, Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis. Avenida Fernando Machado – E-108, Centro. CEP 89802-112. Chapecó/SC, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/1774931196912639>. <https://orcid.org/0000-0001-9515-1773>. [josiweber@yahoo.com.br](mailto:josiweber@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre/RS, Brasil.

A partir dos anos 1970 surgiu uma forte preocupação com a questão ambiental, o desenvolvimento e a capacidade do planeta de suprir as necessidades das gerações presentes e futuras. Governos, organizações não governamentais, empresas públicas e privadas e vários outros segmentos da sociedade, passaram a buscar soluções para as questões de degradação do planeta.

O escopo destas discussões e proposições foi ampliado, passando a abarcar outras dimensões além da ambiental. O modelo *Triple Bottom Line* (TBL), cunhado por Elkington (2001), aborda a sustentabilidade sob à perspectiva de três pilares, compreendendo os aspectos econômico, ambiental e social. Sachs (2002, 2004) incluiu as dimensões cultural, territorial e política.

O enfrentamento à crise socioambiental que se apresenta requer ações dos diversos setores da sociedade. Para tanto, os debates acerca da sustentabilidade procuram identificar os papéis de cada setor. Nesse sentido, evidencia-se a importância da agricultura, e, mais especificamente, da agricultura familiar, tanto como propulsor da economia quanto para o enfrentamento de problemas como a fome e a pobreza no mundo, dentre outras tantas problemáticas presentes nas dimensões social, econômica e ambiental da sustentabilidade.

Como forma de potencializar as ações da agricultura familiar em prol do desenvolvimento sustentável, está o resgate de formas de produção mais sustentáveis por meio da produção orgânica e agroecológica. Considera-se que a produção orgânica está centrada na geração de alimentos livres de agrotóxicos, enquanto a agroecológica abarca também aspectos sociais e culturais.

Tanto a agricultura familiar, de modo geral, quanto os produtores que se dedicam a estas formas de produção mais sustentáveis, contudo, necessitam de políticas públicas para se fortalecerem e alcançarem seus objetivos. No Brasil, nos últimos anos, várias políticas públicas foram instituídas com o foco na agricultura familiar, dentre elas a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), que é analisada neste estudo.

Diante do exposto, procura-se refletir sobre a seguinte questão: Quais as contribuições da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) para o desenvolvimento da agricultura familiar sustentável? O objetivo deste estudo consiste em analisar o impacto da PNAPO na produção orgânica e agroecológica no país, bem como sua contribuição para o desenvolvimento sustentável e para a agricultura familiar, por meio de uma pesquisa documental de abordagem qualitativa.

Para responder à questão de pesquisa e atender ao objetivo do estudo, buscou-se: a) identificar as principais legislações que normatizam a produção orgânica e agroecológica; b) verificar o escopo da PNAPO e se a política contempla as três dimensões da sustentabilidade; e, c) identificar os avanços ocorridos na agricultura familiar e na produção orgânica e agroecológica no país.

A produção e o consumo de produtos orgânicos têm crescido de forma significativa. De acordo com o Ipea (2020), desde o ano 2000 as vendas no varejo de produtos orgânicos tiveram um crescimento médio anual superior a 11%. Acredita-se que o aumen-

to da demanda por produtos livres de agrotóxicos e a relevância da agricultura familiar para o alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável, são fatores que indicam a importância de desenvolver pesquisas nesta área.

Destaca-se, também, que a avaliação das políticas públicas possibilita uma melhor compreensão acerca dos resultados obtidos e a formulação de proposições de melhorias, bem como a definição de estratégias e embasamento para tomadas de decisão tanto dos agentes políticos quanto dos demais atores envolvidos. Este estudo está organizado da seguinte forma: além desta introdução, o referencial teórico, a metodologia utilizada, a apresentação, análise e discussão dos resultados e, por fim, as considerações finais e as referências.

## REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção aborda os principais conceitos acerca do desenvolvimento sustentável, agricultura familiar, produção orgânica e agroecológica e políticas públicas voltadas à agricultura familiar.

### Desenvolvimento Sustentável e Agricultura Familiar

As discussões relacionadas ao desenvolvimento sustentável tiveram início na década de 70 do século 20. O Clube de Roma apresentou, no ano de 1972, o relatório intitulado “Limites do Crescimento”, que alertava para a limitação acerca dos recursos naturais e a necessidade de mudanças nas formas de desenvolvimento vigentes (BRUNACCI; PHILIPPI JUNIOR, 2005). Neste mesmo ano foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente, também conhecida como Conferência de Estocolmo.

Como resultado positivo da conferência de Estocolmo, destaca-se a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Em 1973, no âmbito do PNUMA, emerge o conceito de “ecodesenvolvimento”, que busca conciliar questões ambientais (preservação) e econômicas (desenvolvimento). Este termo serviu de base para a criação do conceito de desenvolvimento sustentável (SUGAHARA; RODRIGUES, 2019).

Posteriormente, em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) elabora o relatório “Nosso Futuro Comum”, que consiste em um marco importante nas discussões sobre o tema. O documento apresentou a primeira definição de desenvolvimento sustentável, entendido como “aquele que responde às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras em atender às suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p. 9).

Evidencia-se, assim, que, diferente do que se acreditava até então, o desenvolvimento abarca outras dimensões além da econômica. Conforme explicita Sachs (2008), o crescimento econômico é apenas uma das condições necessárias para o desenvolvimento sustentável, mas não a única. Sachs (2004) elenca cinco dimensões necessárias para contrapor as atuais estratégias de desenvolvimento, contemplando os aspectos sociais, ambientais, territoriais, econômicos e políticos.

Embora existam diferentes visões acerca das dimensões necessárias para o alcance do desenvolvimento sustentável, a maioria das proposições contempla os aspectos sociais, ambientais e econômicos. Neste estudo optou-se por utilizar os pilares da sustentabilidade propostos por Elkington (2001) em seu Modelo *Triple Bottom Line* (TBL), que compreende o econômico, o social e o ambiental. Para Sachs (2008, p. 10), no que se refere ao desenvolvimento “[...] a adjetivação deveria ser desdobrada em socialmente *includente*, ambientalmente *sustentável* e economicamente *sustentado* no tempo”.

O TBL tem por objetivo alcançar o equilíbrio entre a eficiência econômica, a equidade social e a preservação ambiental. Segundo esta proposta, são consideradas as intersecções entre os pilares, posto que a convergência entre os pilares social e ambiental resulta na justiça ambiental. A intersecção entre o ambiental e o econômico tem como resultado a ecoeficiência e a união entre os pilares econômico e social, e resulta na ética empresarial (ELKINGTON, 2001).

Zucatto (2009) esquematiza as dimensões do desenvolvimento sustentável propostas por Sachs, bem como sua aplicabilidade, destacando que a dimensão social pressupõe, dentre outros fatores, uma distribuição de renda justa, busca por homogeneidade social, qualidade de vida decente, acesso igualitário aos serviços e recursos sociais (SACHS, 2002). No que se refere à dimensão ambiental, busca-se eliminar as externalidades negativas, solidariedade com as gerações atuais e futuras e a percepção do ambiente como provedor de recursos para sustentação da vida (SACHS, 2004).

Os aspectos econômicos elencados incluem a adoção de comércio justo, inserção na economia internacional, capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção, segurança alimentar, produção para autoconsumo e economia social por meio de cooperativas e organizações da sociedade civil (SACHS, 2002, 2004). Alcançar o desenvolvimento de forma que atenda a esses pilares da sustentabilidade exige um esforço conjunto de toda a sociedade. Dentre as ações a serem tomadas pelos países, citadas no relatório “Nosso Futuro Comum”, destaca-se a garantia a longo prazo de recursos básicos, como água, alimentos e energia.

Esta preocupação foi novamente evidenciada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Aqui o ser humano é posto como fator central para o desenvolvimento sustentável. São abordados os aspectos relativos à qualidade de vida, destacando-se objetivos como o combate à pobreza e o estímulo à produção e ao consumo sustentáveis. Sendo assim, tem-se na agricultura um dos elementos-chave para o desenvolvimento sustentável.

Embora seja difícil precisar o período em que a questão ambiental e a sustentabilidade tenham se consolidado nos estudos rurais, acredita-se que a conferência Rio-92 tenha contribuído neste sentido, e que a relação entre as temáticas agrária, agrícola e ambiental tenha se fortalecido a partir dos anos 2000 (NIEDERLE; FIALHO; CONTERATO, 2015). Assim, considerando as especificidades da agricultura familiar e sua contribuição essencial na produção de alimentos, evidencia-se seu papel fundamental para o alcance do desenvolvimento sustentável.

Não existe uma definição global quanto ao conceito de agricultura familiar, expressão que começou a ser utilizada no Brasil em meados dos anos 1990 (SCHNEIDER, 2003). De acordo Grisa e Schneider (2015), consiste em uma categoria social que ga-

nhou reconhecimento por parte do governo, fato que impulsionou a elaboração e a efetivação de políticas públicas voltadas a este grupo social, até então, de certa forma, negligenciado. Dentre as ações do governo destaca-se a Lei 11.326/2006, “Lei da Agricultura Familiar”, que, em seu artigo 3º, define agricultor familiar e empreendedor familiar rural como aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos (BRASIL, 2006):

- I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;  
§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais. II – utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III – tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; [...]
- IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

1A Lei foi regulamentada em 2017 por meio do Decreto nº 9.064, que também dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária (Ufpa). O artigo 2º define a Ufpa como os indivíduos de uma família, “que explore uma combinação de fatores de produção, com a finalidade de atender à própria subsistência e à demanda da sociedade por alimentos e por outros bens e serviços, e que resida no estabelecimento ou em local próximo a ele” (BRASIL, 2017).

Essa definição, contudo, mostra-se ineficiente, não contemplando toda a diversidade da agricultura familiar. Muitos pesquisadores têm realizado reflexões no sentido de possibilitar uma análise desta diversificação, a exemplo de Conterato, Schneider e Waquil (2010). O estudo possibilitou identificar, com base na perspectiva dos “estilos de agricultura” de Ploeg, cinco grupos de unidades agrícolas familiares. Para os autores, a diversidade não se resume apenas a fatores como renda bruta, tamanho de área do estabelecimento ou quantidade de mão de obra contratada.

Isso implica uma agenda de pesquisa que permita identificar o grau de mercantilização, de externalidade e de retorno, monetário e não monetário, em termos de valor agregado para os produtos da agricultura familiar das mais diversas regiões brasileiras e suas implicações no que tange ao desenvolvimento rural (CONTERATO; SCHNEIDER; WAQUIL, 2010, p. 182).

Embora não exista consenso sobre o conceito de agricultura familiar, há uma generalização que considera que o agricultor familiar é aquele que vive na área rural e, junto com sua família, trabalha na agricultura (SCHNEIDER; NIEDERLE, 2008). A agricultura familiar possui grande importância tanto na economia quanto na produção de alimentos, com faturamento anual estimado em US\$ 55,2 bilhões (MDA, 2018; FAO, 2019). Além disso, destaca-se a diversidade, com grande participação na produção de alguns dos alimentos mais comuns na alimentação dos brasileiros, como feijão (70%), arroz (34%), leite (60%), mandioca (87%) e suínos (50%), dentre outros (IBGE, 2006; MDA, 2018).

Cabe destacar, no entanto, que, para além de produzir alimentos em quantidade, a agricultura familiar contribui para a segurança alimentar e nutricional. Além disso, atua em prol da saúde pública, que enfrenta várias doenças resultantes das mudanças radicais que vêm ocorrendo no padrão de consumo alimentar (NIEDERLE; FIALHO; CONTERATO, 2015). Na concepção de Ploeg (2008, p. 30), “a forma de criar, desenvolver, associar, usar e reproduzir recursos dentro do modo camponês de fazer agricultura é extremamente característica, sendo a sustentabilidade um importante aspecto desta”. De acordo com Zucatto (2009), a agricultura sustentável pressupõe o cuidado com o meio ambiente, levando em consideração os aspectos sociais e econômicos, bem como a autonomia dos atores.

A agricultura familiar é o *locus* ideal para o desenvolvimento da agricultura sustentável em virtude das suas características de diversificação de culturas, maior possibilidade de adequação aos ecossistemas locais, ao conhecimento dos produtos e, ainda, em razão de atuar em escalas menores. Mesmo não se constituindo em um segmento homogêneo, o novo padrão de desenvolvimento, pautado pela sustentabilidade, potencializa a participação da agricultura familiar na oferta agrícola (CARMO, 1998; GUIMARÃES; RIBEIRO; ECHEVERRÍA, 2011).

Para o alcance de uma agricultura sustentável são necessárias alterações nas técnicas de plantio, reestruturação da extensão rural e assistência técnica e a instituição de políticas científicas e tecnológicas (FAO; INCRA, 1994). Carmo (1998, p. 15) afirma que “para o estabelecimento de políticas públicas adequadas a um desenvolvimento rural sustentado, [...] é fundamental relacionar as dinâmicas sociais com os sistemas técnicos e ambientais”.

Os agricultores familiares têm sido os responsáveis pelo desenvolvimento de práticas agrícolas alternativas alinhadas ao desenvolvimento sustentável que contemplam os aspectos sociais, econômicos e ambientais da sustentabilidade (TAIT; NEVES; GONÇALVES, 2020). Dentre estas práticas destaca-se a produção orgânica e agroecológica, que serão abordadas na próxima seção.

### Agricultura Orgânica e Agroecológica

A crise socioambiental, agravada pelo uso excessivo de agrotóxicos na agricultura, que provoca danos à saúde, à sociedade e ao meio ambiente, e o fato de que a agricultura familiar tem perdido espaço para a monocultura produtora de *commodities*, representam alguns dos principais desafios para o agricultor familiar. Para Caporal (2009), a transição da agricultura tradicional para agriculturas sustentáveis, por meio da agroecologia e da produção orgânica, é uma forma de superar estes desafios e avançar em direção ao desenvolvimento rural sustentável.

A agricultura orgânica começou a ganhar destaque na Inglaterra em 1925, e nos Estados Unidos em 1940. Embora tenha surgido no Brasil na década de 70, se desenvolveu muito lentamente no período de 1973 a 1995. Na década de 90, com a ECO 92, o debate sobre a sustentabilidade intensifica-se, contribuindo para o aumento dos pontos de venda dos produtos orgânicos, o que, aliado a outros fatores, como a preocupação com a segurança alimentar, saúde e qualidade de vida, influenciou positivamente a produção e o consumo. Mesmo com este crescimento, no entanto, ainda é pouco expressivo no Brasil (ZUCATTO, 2009; LOURENÇO; SCHNEIDER; GAZOLLA, 2017).

Denomina-se agricultura orgânica o modelo de produção que busca reduzir os níveis de poluição e que não faz uso de adubos químicos, pesticidas ou organismos geneticamente modificados. As práticas empregadas na agricultura orgânica visam à redução dos níveis de poluição da água, do ar e do solo, bem como o aumento da resiliência dos agroecossistemas e da rentabilidade destes, com o objetivo de aumentar a produção de forma sustentável (ZUCATTO, 2009). De acordo com o artigo 1º da Lei nº 10.831 de 23 de dezembro de 2003,

Considera-se sistema orgânico de produção agropecuária todo aquele em que se adotam técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, tendo por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energia não-renovável, empregando, sempre que possível, métodos culturais, biológicos e mecânicos, em contraposição ao uso de materiais sintéticos, a eliminação do uso de organismos geneticamente modificados e radiações ionizantes, em qualquer fase do processo de produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização, e a proteção do meio ambiente (BRASIL, 2003).

A Agroecologia, por sua vez, evidencia a caracterização da agricultura como um processo social. O termo perpassa a conotação técnica, abarcando uma perspectiva política, o que ocorre em razão de a promoção da agroecologia tanto no Brasil quanto em outros países da América Latina, ter sido vinculada diretamente aos movimentos sociais ligados à agricultura familiar e camponesa (NIEDERLE *et al.*, 2019).

Acrescenta-se que, conforme descreve Assis (2006, p. 77), ela “não só enfatiza a importância dos parâmetros agrônômicos e ecológicos, como também das questões socioeconômicas”. Consiste em uma alternativa para a construção de um novo paradigma para a agricultura, focado em ampliar as condições de acesso a alimentos saudáveis por meio de produção ecologicamente equilibrada, socialmente justa e inclusiva (MDA, 2016).

Embasando-se em várias áreas do conhecimento, a agroecologia procura estudar o desenvolvimento a partir de uma perspectiva ecológica e sociocultural. Diferentemente do que ocorre com a grande agricultura, a agroecologia apresenta um posicionamento crítico ante os problemas oriundos do capitalismo. Centra-se no desenvolvimento rural embasado na equidade social e de gênero e na diversidade sociocultural. A proposta prevê a promoção da autonomia e da soberania alimentar dos povos e comunidades (ABA, 2020; TAIT; NEVES; GONÇALVES, 2020).

A agroecologia pode ser entendida como “[...] uma ciência para o futuro sustentável” (CAPORAL; COSTABEBER; PAULUS, 2011, p. 50), sendo frequentemente conceituada como a promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura (ALTIERI, 2004). Consiste em uma abordagem que possibilita a construção de saberes para enfrentamento da crise socioambiental. O caráter multidisciplinar do campo é considerado fator chave, uma vez que as disciplinas atuais, além de não estarem encontrando soluções para estes problemas, contribuem para seu desenvolvimento à medida em que perpetuam paradigmas dominantes (BORSATTO; CARMO, 2012).

A agricultura precisa passar por mudanças para se tornar mais sustentável, e as transformações demandadas pela agricultura de base agroecológica, embora muitas vezes sejam amplas e radicais, podem ter início a partir de um processo de “transição agroecológica”, passando de “modelos convencionais de agricultura e desenvolvimento rural para estilos de agricultura e de desenvolvimento rural sustentáveis” (ABA, 2020; TAIT; NEVES; GONÇALVES, 2020).

Essa transição possibilita, a partir de práticas e transformações locais e graduais, alcançar as grandes transformações necessárias. Também é necessário, no entanto, um alto grau de resistência para aguentar as pressões enfrentadas pelo agricultor familiar e os problemas relacionados ao fraco apoio dos governos e a carência de políticas públicas (TAIT; NEVES; GONÇALVES, 2020).

Verifica-se que cerca de 75% dos agricultores cadastrados no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO) são agricultores familiares, que veem na agroecologia e na produção orgânica uma forma de agregar valor aos produtos e, ao mesmo tempo, possibilitar uma produção mais segura tanto para o agricultor quanto para o meio ambiente (MDA, 2017). É fundamental, contudo, a instituição de políticas que possibilitem à agricultura familiar se desenvolver de forma sustentável (CARMO, 1998). A próxima seção apresenta algumas das políticas públicas focadas na agricultura familiar.

### Principais Políticas Públicas Voltadas à Agricultura Familiar

O reconhecimento da não homogeneidade do mundo rural despertou o interesse de pesquisadores em compreender a agricultura familiar, repercutindo em formas mais efetivas de apoio e fomento às suas práticas. Destacar as diferenças entre a agricultura de base familiar e a agricultura produtora de *commodities*, também evidenciou a necessidade de uma atuação diferenciada dos governos, abrindo caminho para a elaboração de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar (TAIT; NEVES; GONÇALVES, 2020).

Atualmente diversas teses questionam a eficiência das políticas públicas, principalmente daquelas voltadas aos agricultores com baixa capacidade produtiva, que, em muitos casos, têm acesso apenas às políticas sociais, que, apesar de os manterem fora das estatísticas de fome e pobreza, não auxiliam no seu progresso econômico (NIEDERLE; FIALHO; CONTERATO, 2015).

Conforme afirmam Niederle, Fialho e Conterato (2015, p. 9), muitos estudos evidenciaram “[...] o protagonismo das agriculturas de base familiar para sustentar a produção e a geração de emprego e renda em inúmeros países”, o que legitimou a busca dos movimentos da agricultura familiar por políticas voltadas ao atendimento de suas demandas e fortalecimento do desenvolvimento rural.

Grisa e Schneider (2015) dividem as políticas públicas voltadas à agricultura familiar em três gerações. A primeira refere-se ao fortalecimento do viés agrícola e agrário da categoria social; a segunda é pautada nas políticas sociais e assistenciais; e a terceira geração tem como foco a construção de mercados orientados pela segurança alimentar e pela sustentabilidade ambiental. As políticas destas três gerações continuam em funcionamento de forma simultânea e são alteradas ou ajustadas com frequência.

Dentre as principais políticas públicas nesta área, destaca-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf). O Programa iniciou-se, em 1995, a partir do diálogo entre o governo, a academia e os movimentos sociais. Foi a primeira política voltada especificamente à agricultura familiar no país, que tem apresentado, ao longo de sua vigência, ótimos resultados no amparo ao agricultor familiar (NIEDERLE; FIALHO; CONTERATO, 2015; TROIAN; MACHADO, 2020).

Mesmo com os resultados positivos apresentados, no entanto, o Pronaf ainda precisa superar alguns desafios para alcançar, de maneira mais efetiva, seus objetivos. Dentre os problemas encontrados, destaca-se a concentração de crédito direcionada às regiões mais desenvolvidas e aos agricultores capitalizados, principalmente voltados à produção de *commodities* agrícolas, e, ainda, a seletividade bancária (TROIAN; MACHADO, 2020).

Outros entraves encontrados na execução de políticas públicas, considerando os contextos locais, incluem a falta de participação e o diálogo ineficaz entre os diversos atores envolvidos, bem como o baixo capital social existente entre eles, e, ainda, questões burocráticas e insuficiência de recursos. Acredita-se, porém, que estes entraves podem ser superados com muito diálogo e estratégias de gestão social (ANDRADE *et al.*, 2019).

No que diz respeito aos mercados institucionais, é inquestionável a importância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Os objetivos destes programas, ao serem criados, consistiam, respectivamente, em contribuir para que pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional pudessem melhorar sua qualidade de vida e suprir deficiências nutricionais de crianças carentes, ambos voltados ao fomento da agricultura familiar (SOUZA-ESQUERDO; BERGAMASCO, 2014; LOPES; DOULA, 2019).

O PAA consiste em uma das ações do Projeto Fome Zero. Além de incentivar a produção de alimentos pela agricultura familiar e a comercialização desses produtos, o programa pretende oferecer o acesso a alimentos em quantidade, qualidade e regularidade para pessoas vulneráveis socialmente. O PAA ainda tem o objetivo de permitir aos agricultores familiares o armazenamento de seus produtos, quando possível, de forma que possam comercializá-lo a preço justo, bem como promover a inclusão social no campo (SOUZA-ESQUERDO; BERGAMASCO, 2014).

Desde a década de 50, quando foi criado, o PNAE passou por modificações que o levaram a extrapolar seus objetivos iniciais, tornando-o uma ferramenta importante para o desenvolvimento local e sustentável. Além de gerar mercado para os produtos da agricultura familiar, o programa incentiva a cooperação e organização dos agricultores, a qualificação da produção de alimentos locais e regionais, e, ainda, a valorização dos aspectos sociais, culturais e ambientais locais. Apresenta, também, contribuição significativa para o aumento do emprego e renda no campo (FRANZONI; SILVA, 2016; LOPES; DOULA, 2019).

Ao investigarem os problemas para a efetivação do PNAE nas regiões Norte e Nordeste do país, Lopes e Doula (2019) evidenciam lacunas na legislação vigente, em especial quanto à sua formulação, que não considera as especificidades dos contextos locais. Franzoni e Silva (2016), ao analisarem a cadeia curta de agricultores familiares fornece-

dora da alimentação escolar da cidade de Porto Alegre, identificaram uma dependência dos mercados institucionais. Em alguns casos, praticamente 100% da produção estava sendo destinada a estes mercados. Para reduzir esta dependência os autores sugeriram a abertura de outros mercados, de modo que a diversificação os proteja de possíveis mudanças nos regramentos destes programas.

Pode-se incluir no contexto da terceira geração de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), instituída pelo governo federal por meio do Decreto nº 7.794/2012. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, essa política consiste em um passo importante na promoção do desenvolvimento rural sustentável (MDA, 2017).

A construção de políticas voltadas à agroecologia teve destaque a partir de 2002, ganhando força quando atores ligados aos movimentos sociais e sindicais passam a integrar a estrutura do Estado em razão da eleição do presidente Lula (NIEDERLE *et al.*, 2019). Nos últimos anos, contudo, estas políticas públicas têm enfraquecido em razão de alguns fatores:

A extinção das políticas de desenvolvimento territorial, a redução dos programas de extensão rural, o fim dos núcleos de agroecologia e a reestruturação da Embrapa são exemplos de uma profunda ruptura no que diz respeito ao reconhecimento da agroecologia como referencial de políticas públicas (NIEDERLE *et al.*, 2019, p. 286).

O acompanhamento, avaliação e análise destas políticas públicas são ações extremamente relevantes, e, segundo Andrade *et al.* (2019, p. 158), os resultados destas avaliações devem ser utilizados “para que grupos de interesse pressionem os governos para investir em melhorias estruturais que possibilitem que essas políticas tragam resultados melhores que respondam às reais necessidades da sociedade”. A próxima seção apresenta a metodologia utilizada no desenvolvimento deste estudo, voltado à análise da PNAPO.

## METODOLOGIA

O presente estudo procura analisar a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), instituída por meio do Decreto Lei nº 7.794 de 20 de agosto de 2012, bem como o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo). A pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem qualitativa, que possibilita entender o significado que se atribui a um problema humano ou social (CRESWELL, 2010). É classificada como descritiva, tendo em vista que procurou identificar, avaliar e descrever um problema (COLLIS; HUSSEY, 2005).

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental. Dentre as vantagens da utilização de documentos como fonte de pesquisa, Yin (2010) destaca o fato de serem estáveis, passíveis de revisões, exatos e de ampla cobertura. Foram identificadas as principais políticas públicas voltadas à produção orgânica e agroecológica, organizando a legislação vigente acerca da temática, listando as leis, decretos e demais normativas e seus propósitos. Os dados foram coletados em *websites* confiáveis, principalmente aqueles pertencentes ao governo federal.

Os documentos que integram a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica foram examinados por meio da análise de conteúdo. Esta fase inicial da pesquisa documental é definida por Godoy (1995) como pré-análise, que contempla a seleção, organização e leitura “flutuante” do material. A segunda fase, que trata da exploração dos documentos, compreende uma leitura aprofundada do material e os procedimentos de codificar, classificar e categorizá-lo (GODOY, 1995).

As categorias de análise foram definidas de acordo com o Modelo *Triple Botton Line*, utilizando-se os três pilares da sustentabilidade: econômico, ambiental e social, para, por meio de quadros explicativos, apresentar as legislações e seus propósitos bem como relacionar o conteúdo da política às categorias de análise.

A consulta realizada no *website* Sidra contemplou os dados secundários do Censo Agropecuário de 2006 e de 2017 (IBGE, 2017), considerando as variáveis: “uso de agricultura orgânica”, “área dos estabelecimentos”, “número de estabelecimento” e “pessoal ocupado”. Nas demais fontes foram coletadas informações que contemplam: número de produtores cadastrados, crescimento anual da agricultura orgânica e faturamento. A próxima seção traz a apresentação dos dados, sua análise e discussão.

## APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Essa seção apresenta a análise dos dados e discussão dos resultados. É composta por três subseções: primeiramente apresenta-se as principais legislações que regulamentam a produção orgânica e agroecológica; após, compara os requisitos legais com as premissas preconizadas por Elkington (2001); e, para finalizar, expõe um panorama referente aos avanços da agricultura familiar e da produção orgânica no Brasil a partir de um comparativo dos dados do Censo Agropecuário de 2006 e 2017.

O Censo Agropecuário realizado periodicamente tem se mostrado uma ótima fonte de dados tanto para subsidiar as tomadas de decisão governamentais, por meio da criação de políticas públicas, quanto para a compreensão do rural brasileiro. Conforme Del Grossi e Marques (2010, p.127), o Censo Agropecuário 2006 possibilitou preencher “uma importante lacuna de informações oficiais para as políticas públicas de desenvolvimento rural: quantos são, onde estão, como e o que produzem os agricultores familiares do país”.

Além de fornecer “bases para a formulação e a avaliação de políticas públicas futuras” (DEL GROSSI; MARQUES, 2010, p. 128), as informações do Censo Agropecuário servem como base para o desenvolvimento de pesquisas científicas. Como exemplo pode-se citar os estudos de Conterato, Schneider e Walquil (2010), Del Grossi e Marques (2010); Kageyama, Bergamasco e Oliveira (2013), Padua, Schindwein e Gomes (2013), Schneider e Cassol (2014) e Scheuer (2019).

### Principais Legislações que Regulamentam a Produção Orgânica e Agroecológica

O Quadro 1 apresenta uma síntese das principais leis, decretos e instruções normativas que regem a produção orgânica e agroecológica no Brasil, descrevendo seus propósitos e objetivos.

Quadro 1 – Principais legislações que regulamentam a produção orgânica e agroecológica

Leis	Propósitos da lei
Lei nº 7.802 de 11 de maio de 1989	Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.
Instrução Normativa nº 007 de 17 de maio de 1999	Dispõe sobre normas para a produção de produtos orgânicos vegetais e animais.
Lei nº 10.831 de 2003, regulamentada pelo Decreto 6.323 de 27 de dezembro de 2007	Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências.
Resolução nº 12 de 21 de maio de 2004	Dispõe sobre preços de referência para aquisição dos produtos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos de que trata o artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003.
Decreto nº 6.913, de 23 de julho de 2009	Altera a regulamentação da Lei de Agrotóxicos.
Decreto nº 7.048 de 23 de dezembro de 2009	Dá nova redação ao art. 115 do Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007, que regulamenta a Lei no 10.831, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica.
Decreto nº 7.794 de 20 de agosto de 2012.	Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO.
Portaria Interministerial nº 54 de 12 de novembro de 2013	Institui o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo (2013-2015).
Portaria Interministerial nº 1, de 3 de maio de 2016	Institui o II Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo (2016-2019).

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

A legislação acerca da produção orgânica e agroecológica é bastante ampla, e foram apresentadas apenas as principais normativas. Percebe-se que estas iniciativas do governo acompanharam as discussões, em âmbito mundial, no que diz respeito à conservação do planeta, às questões de consumo e ao desenvolvimento sustentável.

A IN 007/1999 foi a primeira normativa voltada à produção orgânica que, conforme Zucatto (2009, p. 103), “compreende a produção, tipificação, processamento, distribuição, identificação e certificação da produção orgânica no Brasil”. Posteriormente, em 2003, foi instituída a Lei 10.831 – Lei da Agricultura Orgânica –, que trata das condições obrigatórias tanto para a produção quanto para a regulamentação. A lei, contudo, foi regulamentada somente em 2007 por meio do Decreto 6.323.

Sem desconsiderar a importância das demais normativas, este estudo centra-se na análise da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), instituída pelo Decreto nº 7.794 de 20 de agosto de 2012. A PNAPO é instituída por meio do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), que encerrou seu segundo ci-

clo em 2019. A PNAPO foi desenvolvida com a participação da sociedade civil e, segundo o MDA (2016, p. 11), foi “resultado de amplo processo de construção participativa”, que teve como objetivo promover a agroecologia e a produção orgânica no país.

Sua estrutura compreende sete diretrizes, conforme artigo 3º do Decreto 7.794/2012, que contemplam: promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional; uso sustentável dos recursos naturais e de sistemas justos e sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos; conservação dos ecossistemas naturais e recomposição dos ecossistemas modificados; valorização da agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade; ampliação da participação da juventude rural e redução das desigualdades de gênero.

O objeto de análise deste estudo é a PNAPO, sendo considerado apenas o II Planapo (2016-2019), tendo em vista que ele é bastante semelhante ao I Planapo (2013-2015) e, ainda, o fato de apresentar uma síntese da primeira edição, já com os resultados alcançados e os desafios encontrados. Sua estrutura compreende seis eixos temáticos: produção; uso e conservação de recursos naturais; conhecimento; comercialização e consumo; terra e território; e sociobiodiversidade, que contemplam 30 metas e 194 iniciativas. A próxima seção procura relacionar a política aos pilares social, ambiental e econômico da sustentabilidade.

### **Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) e os Pilares da Sustentabilidade**

Este item apresenta a análise realizada, que procurou identificar, no escopo da PNAPO e no II Planapo (2016-2019), os principais aspectos da política relacionados a cada um dos pilares econômico, social e ambiental da sustentabilidade preconizados por Elkington (2001). Os três pilares da sustentabilidade são contemplados pela política. A seguir são listadas as principais relações encontradas.

#### *Pilar social*

Um dos principais aspectos relacionados ao pilar social da sustentabilidade pode ser identificado no artigo 5º da Portaria Interministerial nº 1/2016, que trata dos beneficiários do II Planapo. É um público específico que compreende: agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2016). Pelas características deste público, que muitas vezes possui vulnerabilidade socioeconômica, entende-se que está diretamente relacionado ao pilar social da sustentabilidade.

Ele compreende ações voltadas à igualdade de gênero, e tem como uma de suas diretrizes contribuir “na redução das desigualdades de gênero, por meio de ações e programas que promovam autonomia econômica das mulheres” (MDA, 2016, p. 35). Outra diretriz importante nesta área é a “ampliação da participação da juventude rural na produção orgânica e de base agroecológica” (MDA, 2016, p. 35).

Destaca-se, também, seguindo as diretrizes da PNAPO, a preocupação com as relações de trabalho e com o bem-estar social, bem como qualidade de vida e sociobiodiversidade. O eixo 3, denominado conhecimento, tem por objetivo “Ampliar a capacidade de construção e socialização de conhecimentos em agroecologia e sistemas de produção, por meio da valorização da cultura local [...]” (MDA, 2016, p. 55).

### *Pilar ambiental*

No pilar ambiental são observados aspectos voltados aos modos de produção, alimentos saudáveis e a conservação do ambiente. O eixo 2 do II Planapo, que trata do uso e conservação dos recursos naturais, tem por objetivo “Promover, ampliar e consolidar processos de acesso, uso sustentável, gestão, manejo, recomposição e conservação dos recursos naturais e ecossistemas em geral” (MDA, 2016, p. 49).

Também podem ser citados programas de fomento às tecnologias sociais que envolvem o acesso à água e iniciativas para a preservação e distribuição de sementes crioulas. No que se refere ao conhecimento, são listados os esforços para disseminação de tecnologias e práticas de recuperação de áreas degradadas (MDA, 2016). Destacam-se, ainda, as diretrizes voltadas à “oferta de produtos orgânicos e de base agroecológica isentos de contaminantes que ponham em risco a saúde”, a conservação dos ecossistemas naturais e a valorização da agrobiodiversidade (MDA, 2016, p. 35).

### *Pilar econômico*

Evidenciam-se as proposições voltadas à ampliação do acesso aos programas de financiamento e crédito por parte dos agricultores familiares e demais beneficiários. Atualmente é disponibilizada a linha de crédito Pronaf Agroecologia, destinada à produção agroecológica, orgânica ou em transição. A linha específica do Programa de Agricultura de Baixo Carbono – Programa ABC –, que é voltado ao fomento de tecnologias para produção sustentável, visa a atender os compromissos de redução na emissão de gases do efeito estufa – GGEs – pelo setor agropecuário (MDA, 2016).

Um forte incentivo encontra-se nos mercados institucionais, onde o governo aparece como grande propulsor da comercialização dos produtos orgânicos e agroecológicos por meio de programas como o PAA e as ações voltadas ao incentivo para acesso aos demais mercados. Ainda no que se refere aos mercados, pode-se citar a estratégia de “Elaborar referências de preços adequados aos produtos orgânicos e de base agroecológica” (MDA, 2016, p. 40). Cabe mencionar o investimento de R\$ 2,9 bilhões durante a vigência do ciclo do I Planapo no período de 2013 a 2015.

O Quadro 2 faz uma comparação entre os três pilares da sustentabilidade propostos por Elkington (2001), com os critérios encontrados na Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. A legislação é bastante abrangente e contempla os pilares social, ambiental e econômico da sustentabilidade. Cabe destacar que, ao atender a um determinado pilar, indiretamente pode-se obter resultados positivos em outro. As intersecções entre as diferentes dimensões também devem ser observadas, conforme exposto anteriormente.

Quadro 2 – Comparação pilares da sustentabilidade x conteúdo da política

Pilares da Sustentabilidade	Conteúdo da Política
Pilar social	Igualdade de gênero, inclusão do jovem, qualidade de vida, público-alvo, sociobiodiversidade e conhecimento.
Pilar ambiental	Modos de produção, alimentos saudáveis e preservação do ambiente.
Pilar econômico	Programas de Financiamento e crédito, mercados institucionais, incentivo para acesso aos demais mercados.

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Dentre os principais problemas encontrados com relação aos aspectos econômicos, destacam-se as seguintes limitações ao avanço do crédito para agroecologia e produção orgânica: falta de conhecimento do tema por parte dos agentes financeiros, falta de planilhas adequadas que permitam conferir escala aos processos de financiamento, dificuldades para monitorar os recursos alocados, dentre outras (MDA, 2016). A próxima seção apresenta um panorama da agricultura familiar e da produção orgânica no Brasil a partir de uma análise comparativa dos dados do Censo Agropecuário de 2006 e 2017, bem como dados da evolução da produção agroecológica no período.

### Agricultura Familiar e a Produção Orgânica e Agroecológica no Brasil

De acordo com os dados relativos ao Censo Agropecuário 2006, processados por Schneider e Cassol (2014), a agricultura familiar representava, em 2006, um total de 84% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros, ocupando 80,3 milhões de hectares ou 24,3% da área total ocupada por estabelecimentos agropecuários.

Os resultados do Censo Agropecuário 2017 reafirmam a importância da agricultura familiar, considerando que ela consiste na base da economia de 90% dos municípios com até 20 mil habitantes (MDA, 2018). Percebe-se, contudo, uma redução de cerca de 2% no número total de estabelecimentos, conforme evidencia a Tabela 1. Já quando se trata de estabelecimentos da agricultura familiar, a redução foi de 11%, passando de 4.366.267 em 2006 para 3.897.408 2017 (IBGE, 2017).

O número de estabelecimentos agropecuários voltados à agricultura familiar teve aumento somente nas regiões Norte e Centro-Oeste, com acréscimo de 67.909 e 6.253 estabelecimentos, respectivamente. Nas demais regiões houve redução com percentuais que variam de 2% a 22%. A redução na Região Sul corresponde ao dobro do percentual nacional, o que representa diminuição de 183.926 estabelecimentos (IBGE, 2006, 2017).

Tabela 1 – Nº de estabelecimentos agropecuários (unidade) – Total x Agricultura Familiar

Brasil e Regiões	Nº de Estabelecimentos		Nº de Estabelecimentos		Variação	
	2006		2017		%	
	Total	AF	Total	AF	Total	AF
Brasil	5.175.636	4.366.267	5.073.324	3.897.408	-2	-11
Norte	475.778	412.666	580.613	480.575	22	16
Nordeste	2.454.060	2.187.131	2.322.719	1.838.846	-5	-16
Sudeste	922.097	699.755	969.415	688.945	5	-2
Sul	1.006.203	849.693	853.314	665.767	-15	-22
Centro-Oeste	317.498	217.022	347.263	223.275	9	3

Fonte: IBGE (2006, 2017).

No caso da agricultura familiar pode ocorrer a perda da caracterização, quando, em alguns casos, parte dos integrantes da família passam a desenvolver outras atividades, deixando de atuar na propriedade. Estas reduções também se devem, em partes, às mudanças na metodologia utilizada pelo IBGE na coleta de dados. Cabe destacar que, embora o número de estabelecimentos tenha reduzido, a área total dos estabelecimentos teve um aumento de 5%. Na área ocupada pela agricultura familiar este aumento foi de cerca de 1%, conforme Tabela 2.

**Tabela 2 – Área dos estabelecimentos agropecuários (hectares)**

Brasil e Regiões	Área (hectares)				Variação	
	2006		2017		%	
	Total	AF	Total	AF	Total	AF
Brasil	333.680.037	80.102.694	351.289.816	80.891.084	5	1
Norte	55.535.764	16.611.277	65.213.349	19.767.199	17	19
Nordeste	76.074.411	28.315.052	70.893.865	25.925.743	-7	-8
Sudeste	54.937.773	12.771.299	60.302.969	13.735.871	10	8
Sul	41.781.003	13.054.511	42.875.310	11.492.520	3	-12
Centro-Oeste	105.351.087	9.350.556	112.004.322	9.969.750	6	7

Fonte: IBGE (2006, 2017).

Em âmbito geral, a área dos estabelecimentos agropecuários apresentou redução somente na Região Nordeste, passando de 76.074.411 hectares em 2006 para 70.893.865 hectares em 2017, diminuindo cerca de 7%; na agricultura familiar este percentual é de 8%. Na Região Sul, além da redução considerável no número de estabelecimento (Tabela 1), também houve uma redução de 12% na área, o que representa 1.561.991 hectares. As demais regiões apresentaram aumento com percentuais que variam de 7% a 19% na agricultura familiar (IBGE, 2006, 2017).

O percentual de estabelecimentos que utilizam a produção orgânica teve uma pequena redução, passando de 1,75% do total de estabelecimento, em 2006, para cerca de 1,3% em 2017. Foi uma redução de 24.808 estabelecimentos, concentrada, em sua maioria, na região Nordeste, conforme demonstra a Tabela 3. Conforme foi mencionado, deve-se levar em consideração tanto a mudança na metodologia do IBGE quanto o aumento da área dedicada à agricultura.

**Tabela 3 – Uso de agricultura orgânica no Brasil (2006)**

Brasil e Regiões	Agricultura Orgânica					
	2006		2017		Variação	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Brasil	90.498	1,75	64.690	1,28	-25.808	-29
Norte	6.133	1,29	7.935	1,37	1.802	29
Nordeste	42.236	1,72	16.710	0,72	-25.526	-60
Sudeste	18.715	2,03	19.666	2,03	951	5
Sul	19.276	1,92	13.553	1,59	-5.723	-30
Centro-Oeste	4.138	1,30	6.826	1,97	2.688	65

Fonte: IBGE (2006, 2017).

Mesmo com essa redução no número de estabelecimentos, a produção de orgânicos tem apresentado crescimento significativo nos últimos anos. É o que se observa a partir de informações coletadas em *sites* oficiais do governo federal e de instituições e

organizações que atuam em prol da agricultura orgânica no país. Os produtos orgânicos no Brasil são certificados pelo selo do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica (SisOrg), com exceção da venda direta da agricultura familiar.

O número de registros de entidades produtoras de orgânicos no país, de acordo com dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), passou de 6.700 (2013) para cerca de 17.000 (2017), representando um crescimento de 250% no período (MDA, 2018). Em 2020 o número de produtores certificados no SisOrg chegou a 20.995, dos quais 52,81% estão concentrados nas Regiões Sul e Sudeste (Mapa, 2020). Além disso, o crescimento médio da produção orgânica no Brasil tem sido de 20% ao ano. Em 2017 o faturamento do setor de alimentos orgânicos alcançou R\$ 3,5 bilhões (ORGANICSNET, 2018).

Uma das iniciativas importantes neste período foi o Programa Ecoforte, vinculado à PNAPO e desenvolvido com apoio da Fundação Banco do Brasil (FBB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Em 2014 foram investidos 32,6 milhões por meio de editais do Ecoforte extrativismo e Ecoforte Redes, atendendo um total de 38 projetos. Em 2016, novo Edital do Ecoforte extrativismo atendeu 23 projetos com investimentos de 12,4 milhões. No período entre 2017 e 2019 o Ecoforte Redes investiu 23 milhões em atendimento a 28 projetos (BRASIL, 2019).

A agricultura familiar é responsável pela renda de 40% da população economicamente ativa e cerca de 70% dos brasileiros ocupados no campo (MDA, 2018). Nos últimos 11 anos ocorreu uma redução de 8,8% no pessoal ocupado na agricultura de modo geral, passando de 16.568.205 em 2006 para 15.105.125 em 2017. Ao analisar o pessoal ocupado na agricultura familiar, a redução sobe para 18%, ou 2.207.551 pessoas, que deixaram de ser contabilizadas como ocupadas nos estabelecimentos ligados à agricultura familiar. O percentual de mulheres na agricultura representa cerca de 30%, ainda que não se tenha observado variação significativa no período de análise. Destaca-se que tem aumentado o número de mulheres que estão na direção das propriedades (IBGE, 2006, 2017).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou analisar o impacto da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) na produção orgânica e agroecológica no país, bem como sua contribuição para o desenvolvimento sustentável e para a agricultura familiar. Acredita-se que os objetivos do estudo foram alcançados. Num primeiro momento, foram levantadas as principais legislações acerca da produção orgânica no Brasil. Posteriormente, foi analisado o escopo da PNAPO e do II Planapo. Os resultados permitiram identificar que a política contempla as dimensões social, ambiental e econômica da sustentabilidade. Evidenciou-se tratar-se de uma proposta muito bem elaborada, que contempla as demandas do desenvolvimento sustentável.

A análise comparativa dos dados secundários, extraídas do Censo Agropecuário 2006 e 2017, evidenciou aspectos negativos, como a redução no número de estabelecimentos agropecuários. Da mesma forma, observa-se a redução no número de pessoas ocupadas na agricultura; em ambos os casos essa diminuição atinge em maiores proporções a agricultura familiar. Por outro lado, houve aumento na área dedicada à agricultura, e destaca-se que a mudança na metodologia utilizada pelo IBGE pode impactar

nestes indicadores. Embora estas evidências não permitam estabelecer relação direta com a produção orgânica e agroecológica, são fatores que têm impacto na agricultura familiar, a qual tem sido a propulsora destas formas sustentáveis de produção. De acordo com o MDA (2017), 75% do CNPO são agricultores familiares.

O cenário atual, no entanto, não tem se mostrado muito favorável ao fortalecimento da agricultura familiar sustentável, mesmo perante o aumento da demanda, tanto no mercado nacional quanto internacional, pois ainda existem muitos desafios a serem superados. Estes resultados, atrelados ao aumento do uso de agrotóxicos, compactam com estudos anteriores quanto aos problemas enfrentados pela agricultura familiar e as formas sustentáveis de produção.

Mesmo ante as barreiras existentes, não se pode negar as contribuições da política e os avanços nesta área. Os dados do Censo evidenciaram redução nos estabelecimentos que fazem uso da agricultura orgânica, contudo a produção orgânica apresentou crescimento ao longo do período, assim como o número de produtores certificados pelo SisOrg.

Com relação à agroecologia, tendo em vista sua percepção da agricultura como processo social (NIEDERLE *et al.*, 2019), destaca-se a importância dos investimentos do Programa Ecoforte no fortalecimento das redes agroecológicas, o que permite uma articulação e organização dos atores sociais e reconhecimento da importância da sociedade civil neste processo, contribuindo, de forma significativa, nas questões de gênero e diversidade sociocultural (ABA, 2020).

Dentre as principais contribuições do estudo pode-se destacar que a avaliação das políticas públicas possibilita uma melhor compreensão acerca dos resultados obtidos, bem como a formulação de proposições de melhorias e ainda a definição de estratégias e embasamento para tomadas de decisão tanto dos agentes políticos quanto dos demais atores envolvidos.

Em termos de recomendações para estudos futuros, sugere-se analisar as políticas públicas vigentes e os resultados obtidos após o período de 2017. Uma possibilidade seria realizar uma análise contemplando as demais legislações sobre a produção orgânica e agroecológica no Brasil, bem como verificar as legislações estaduais e municipais que vêm sendo executadas.

## REFERÊNCIAS

- ABA. Associação Brasileira de Agroecologia. *Quem somos*. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <http://aba-agroecologia.org.br/sobre-a-aba-agroecologia/sobre-a-aba/>. Acesso em: 24 abr. 2020.
- ALTIERI, M. *Agroecologia, a dinâmica produtiva da agricultura sustentável*. 5. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- ANDRADE, A. A. X. *et al.* Políticas públicas e agricultura familiar: um estudo de caso no território rural São Mateus em Minas Gerais. *Desenvolvimento em Questão*, v. 17, n. 46, p. 143-162, 28 fev. 2019.
- ASSIS, R. L. de. Desenvolvimento rural sustentável no Brasil: perspectivas a partir da integração de ações públicas e privadas com base na agroecologia. *Economia Aplicada*, v. 10, n. 1, p. 75-89, jan./mar. 2006
- BORSATTO, R. S.; CARMO, M. S. do. Agroecologia e sua epistemologia. *Interciencia*, Caracas: Interciencia, v. 37, n. 9, p. 711-716, 2012.

BRASIL. Lei nº 7.802 de 11 de maio de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 maio 1989.

BRASIL. Instrução Normativa nº 007 de 17 de maio de 1999. Dispõe sobre normas para a produção de produtos orgânicos vegetais e animais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 maio de 1999.

BRASIL. Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre Agricultura Orgânica e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. de 2003.

BRASIL. Resolução nº 12 de 21 de maio de 2004. Dispõe sobre preços de referência para aquisição dos produtos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos de que trata o artigo 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 de maio de 2004.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 2006.

BRASIL. Decreto 6.323 de 27 de dezembro de 2007. Regulamenta a Lei nº 10.831 de 2003 que dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27, dez. 2007.

BRASIL. Decreto nº 6.913, de 23 de julho de 2009. Altera a regulamentação da Lei de Agrotóxicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 jul. de 2009a.

BRASIL. Decreto nº 7.048 de 23 de dezembro de 2009. Dá nova redação ao art. 115 do Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007, que regulamenta a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. de 2009b.

BRASIL. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 ago. de 2012.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 54 de 12 de novembro de 2013. Institui o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo (2013-2015).

BRASIL. Portaria Interministerial nº 1, de 3 de maio de 2016. Institui o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo (2016-2019).

BRASIL. Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 maio 2017.

BRASIL. Brasil agroecológico. 2019. Disponível em: <http://www.agroecologia.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRUNACCI, A.; PHILIPPI JUNIOR, A. Dimensão humana do desenvolvimento sustentável. In: PHILIPPI JUNIOR, A.; PELICIONI, M. C. F. (org.). *Educação ambiental e sustentabilidade*. Barueri, SP: Manole, 2005. (Coleção Ambiental, 3).

CAPORAL, F. R. Agroecologia: uma nova ciência para apoiar a transição a agriculturas mais sustentáveis. In: CAPORAL, F. R. (Org.); COSTABEBER, J. A.; PAULUS, G. *Agroecologia: uma ciência do campo da complexidade*. Brasília, DF, 2009.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A.; PAULUS, G. Agroecologia: matriz disciplinar ou novo paradigma para o desenvolvimento rural sustentável. In: CAPORAL, F. R.; AZEVEDO, E. O. de. (org.). *Princípios e perspectivas da agroecologia*. Curitiba: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná, 2011.

CARMO, M. S. do. A produção familiar como *locus* ideal da agricultura sustentável. *Revista Agricultura em São Paulo*, v. 45, n. 1, p. 1-15, 1998.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. *Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de Graduação e Pós-Graduação*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CMMAD. Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S.; WAQUIL, P. D. Estilos de agricultura: uma perspectiva para análise da diversidade da agricultura familiar. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 31, n. 1 p. 149-186, 2010.

CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e misto*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. P. M. de A. Agricultura familiar no censo agropecuário 2006: o marco legal e as opções para sua identificação. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 127-157, 2010.

ELKINGTON, J. *Canibais com garfo e faca*. São Paulo: Makron Books, 2001.

- FAO; INCRA. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Diretrizes de Política Agrária e de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: FAO; Incra, 1994.
- FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. *Registro de produção mostra importância das mulheres na agricultura familiar brasileira*. 2019. Disponível em: <http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/1200236/>. Acesso em: 8 nov. 2020.
- FRANZONI, G. B.; SILVA, T. N. Inovação Social e Tecnologia Social: o caso da Cadeia Curta de Agricultores Familiares e a Alimentação Escolar em Porto Alegre/RS. *Desenvolvimento em Questão*, v. 14, n. 37, p. 353-386, 30 nov. 2016.
- GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 3, jun. 1995.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2015.
- GUIMARÃES, G. M. A.; RIBEIRO, F. L.; ECHEVERRÍA, A. R. Importância da agricultura familiar para o desenvolvimento sustentável de municípios com predominância do agronegócio. *Revista Brasileira de Agropecuária Sustentável*, v. 1, n. 2, 1 dez. 2011.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2006*. Brasília: IBGE, 2006.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2017*. Brasília: IBGE, 2017.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Produção e consumo de produtos orgânicos no mundo e no Brasil*. Textos para discussão 2538. Brasília: Ipea, 2020.
- KAGEYAMA, A. A.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; OLIVEIRA, J. T. A. de. Uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários do Brasil a partir do Censo de 2006. *Resr*, Piracicaba, SP, v. 51, n. 1, p. 105-122, jan./mar. 2013. Impressa em abril de 2013.
- LOPES, B.; DOULA, S. Deficiências no processo de compras governamentais do Programa Nacional de Alimentação Escolar e seus impactos no desenvolvimento local. *Desenvolvimento em Questão*, v. 17, n. 48, p. 175-192, 27 ago. 2019.
- LOURENÇO, A. V.; SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. A agricultura orgânica no Brasil: um perfil a partir do Censo Agropecuário 2006. *Extensão Rural*, Santa Maria: Deaer; CCR; UFSM, v. 24, n. 1, jan./mar. 2017.
- MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: [www.agricultura.gov.br](http://www.agricultura.gov.br). Acesso em 15 out. 2020.
- MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Brasil agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo: 2016-2019*. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica. Brasília, DF: MDA, 2016.
- MDA. *Mais orgânicos na mesa do brasileiro em 2017*. 2017. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/mais-org%C3%A2nicos-na-mesa-do-brasileiro-em-2017>. Acesso em: 8 nov. 2019.
- MDA. *Agricultura familiar do Brasil é a 8ª maior produtora de alimentos do mundo*. 2018. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/agricultura-familiar-do-brasil-%C3%A9-8%C2%AA-maior-produtora-de-alimentos-do-mundo>. Acesso em: 8 nov. 2018.
- NIEDERLE, P. A.; FIALHO, M. A. V.; CONTERATO, M. A. A pesquisa sobre Agricultura Familiar no Brasil – aprendizagens, aquecimentos e novidades. *Resr*, Piracicaba, SP, v. 52, Supl. 1, p. S009-S024, 2014. Impressa em fev. 2015.
- NIEDERLE, P. A. *et al.* A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia. *Redes (on-line)*, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 1, p. 270-291, jan. 2019.
- ORGANICSNET. *Mercados*. 2018. Disponível em: <http://www.organicsnet.com.br/categoria/observatorio/mercado/>. Acesso em: 10 dez. 2018.
- PADUA, J. B.; SCHLINDWEIN, M. M.; GOMES, E. P. Agricultura familiar e produção orgânica: uma análise comparativa considerando os dados dos censos de 1996 e 2006. *Interações*, Campo Grande, v. 14, n. 2, p. 225-235, jul./dez. 2013.
- PLOEG, J. V. der. O que é, então, o campesinato? In: PLOEG, J. V. der. *Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p. 33-73.
- SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SACHS, I. *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SACHS, I. *Prefácio*. In: VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- SCHEUER, J. Dinâmica da agricultura brasileira em 2006–2017. *Revista de Política Agrícola*, v. 8, n. 3, p. 131-147, 2019.

- SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, 2003.
- SCHNEIDER, S.; NIEDERLE, P. A. Agricultura familiar e teoria social: a diversidade das formas familiares na agricultura. In: FALEIRO, F. G.; FARIAS NETO, A. L. (ed.). *Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócios e recursos naturais*. Planaltina, D.F.: Embrapa Cerrados, 2008. p. 989-1014.
- SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 31, n. 2, p. 227-263, maio/ago. 2014.
- SOUZA-ESQUERDO, V. F. de; BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 205-222, 2014.
- SUGAHARA, C.; RODRIGUES, E. Desenvolvimento sustentável: um discurso em disputa. *Desenvolvimento em Questão*, v. 17, n. 49, p. 30-43, 17 out. 2019.
- TAIT, M. M.; NEVES, E. F.; GONÇALVES, G. Agroecologia e tecnologia social como caminhos para o desenvolvimento rural integral: uma aproximação. *Economia e Desenvolvimento*, [S.l.], v. 32, p. e9, mar. 2020.
- TROIAN, A.; MACHADO, E. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: análise da evolução e distribuição entre 1999 e 2017. *Desenvolvimento em Questão*, v. 18, n. 50, p. 109-128, 2 jan. 2020.
- YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- ZUCATTO, L. C. *Análise de uma cadeia de suprimentos orgânica orientada para o desenvolvimento sustentável: uma visão complexa*. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.