

A política pública de agroecologia no Brasil: desenho institucional, participação social e esfera pública

Public agroecology policy in Brazil: institutional design, social participation and public sphere

Ebe Pimentel Gomes Luz Nijdam
<http://lattes.cnpq.br/8962117013350248>
<https://orcid.org/0000-0003-2846-0714>

Liduina Farias Almeida da Costa
<http://lattes.cnpq.br/5812385893304223>
<https://orcid.org/0000-0003-3674-8195>

DOI: <https://doi.org/10.18829/2317-921X.2024.e50281>

RESUMO

O artigo tem suporte em ampla pesquisa sobre participação social e políticas públicas e em tese de doutoramento sobre a política de agroecologia. O objetivo é identificar possibilidades de constituição de uma esfera pública na dinâmica de instituição dessa política, em particular, seu desenho institucional e as Comissões de Produção Orgânica das unidades federadas (CPOrg/UF). Define-se esfera pública com fundamento em Habermas que admite o consenso entre atores diferentes, mediante a ação comunicativa. Incorporam-se também discussões referentes à reconstrução da esfera pública no Brasil. As estratégias metodológicas consistiram em: pesquisa bibliográfica e documental, buscas em *sites* de Ministérios, da Presidência da República e em análise dos marcos legais, conforme referências bibliográficas ao final deste artigo. Ademais, efetuaram-se entrevistas com atores sociais e estatais integrantes de comissão de produção orgânica na qualidade de representantes do Estado e da sociedade civil, com destaque para as observações que se realizou em feiras agroecológicas de produtores familiares (presenciais, entre 2017 e 2019 e *on-line* posteriormente) em duas regiões metropolitanas do Nordeste do país, uma das quais encravada no semiárido. Segundo se conclui, o desenho institucional da política em discussão e as CPOrg/UF sinalizam a constituição de uma esfera pública que vem se desenvolvendo desde os antecedentes dessa política, à medida que atores coletivos se mobilizam e se organizam para se contrapor à chamada revolução verde, reivindicar o agendamento governamental e participar do controle social dessa política por meio de instâncias como essas comissões.

PALAVRAS - CHAVES: Políticas Públicas, Desenho Institucional, Participação, Esfera Pública, Agroecologia.

ABSTRACT

The article is supported by extensive research on social participation and public policies and a doctoral thesis on agroecology policy. The objective is to identify possibilities of constituting a public sphere in the dynamics of constituting this policy, above all, its institutional design and the Organic Production Commissions of Brazil's federated units CPOrg/UF. The public sphere is defined based on Habermas, who admits consensus between different actors, through communicative action. Discussions regarding the reconstruction of the public sphere in Brazil are also incorporated. The methodological strategies consisted of: bibliographical and documentary research, searches on Brazil's Ministries, Presidency of the Republic websites and analysis of legal frameworks, according to bibliographical references at the end of this article. In addition, interviews were carried out with social and state actors who are members of the organic production commission as representatives of the State and civil society, highlighting also the observations that were made at agroecological fairs of family producers (in person, between 2017 and 2019 and later online) in two metropolitan regions in the Northeast of the country, one of which is located in the semi-arid region. It is concluded that the institutional design of the policy under discussion and the (CPOrg/UF) signal the constitution of a public sphere that has been constituting itself since the antecedents of this policy, as collective actors mobilize and organize themselves to oppose the so-called "green revolution", claiming the governmental agenda and participating in the social control of this policy through instances such as these commissions.

KEYWORDS: Public Policy, Institutional Design, Participation, Public Sphere, Agroecology.

1 INTRODUÇÃO

Desde 2003 vem ocorrendo no país, mediante demandas de atores sociais coletivos e individuais, a incorporação de uma política pública de agroecologia na agenda governamental.

Este artigo se origina de pesquisa sobre o tema da participação em políticas públicas e em tese de doutoramento sobre a política pública ora mencionada. Tem-se como objetivo geral identificar possibilidades de constituição de uma esfera pública no processo de desenvolvimento dessa política, sobretudo durante a proposição do desenho institucional e nas Comissões de Produção Orgânica das unidades federadas (CPOrg/UF) durante a implementação.

Para fins deste artigo, define-se esfera pública com fundamento em atores como Habermas (2014, 2022) que admite a possibilidade de consenso entre diferentes, por meio da ação comunicativa. E, com suporte em Garcia et al. (2018), se incorporam discussões atuais sobre a perspectiva de reconstrução da esfera pública

As estratégias metodológicas utilizadas consistiram em pesquisa bibliográfica e documental, buscas em *sites* de Ministérios, da Presidência da República e em análise dos marcos legais, conforme referências bibliográficas ao final deste artigo.

Ademais, efetuaram-se entrevistas com atores sociais e estatais integrantes de comissão de produção orgânica na qualidade de representantes do Estado e da sociedade civil, destacando-se também as observações em feiras agroecológicas de produtores familiares (presenciais, entre 2017 e 2019) em praças, parques, universidades, centros de treinamento, repartições públicas e supermercados e mercados de bairros que abrigam “mercados aninhados” (Ploeg, 2016).

As observações ocorreram em duas regiões metropolitanas do Nordeste do país, uma das quais encravada no semiárido. Essas duas metrópoles abrangem municípios onde há a produção agroecológica que é comercializada sobretudo em feirinhas, como as de economia solidária. As observações a alguns desses espaços passaram a ser *on-line* no período da pandemia da covid-19, e depois retornamos a alguns deles, principalmente às feiras.

Além desta introdução, o artigo consta de outras duas seções. A segunda consiste em apresentação sobre o desenho institucional da política pública de agroecologia e a terceira se refere às Comissões de Produção Orgânica e seus fundamentos legais e normativos. Incluem-se ainda as considerações finais.

2 DESENHO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE AGROECOLOGIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PERSPECTIVAS DE CONSTITUIÇÃO DE UMA ESFERA PÚBLICA

As mobilizações sociais que antecederam a entrada da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) na agenda de decisões do governo federal impeliram também à continuidade da participação social no processo de elaboração do desenho institucional desta política pública.

A participação é aqui compreendida, de acordo com Laval (2011, p. 33),

como categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por lei e disposições regimentais.

Ao emergir como categoria prática nos anos 1960, no intuito de conferir sentido à ação coletiva de atores populares com o propósito emancipatório, reuniu várias concepções até chegar à de exercício de cidadania. Conforme esclarece o autor, o “ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto da transição e, mais especificamente, da Constituinte: a participação, outrora popular, tornou-se cidadã” (Lavalle, 2011, p. 34).

E explica a participação antes popular se metamorfoseia-se e torna-se participação cidadã onde encarna mais do que uma simples mudança de qualificativo. Pela Constituição de 1988, significou a expansão da participação para além do voto. Na década posterior, ocorreu a regulamentação dos preceitos constitucionais em matéria de participação na gestão de políticas públicas, por meio de conselhos e conferências.

Em um cenário de experimento democrático inaugurado após o advento da Constituição de 1988, a participação da sociedade civil no processo democrático significou um novo elemento para viabilizar a formulação e a fiscalização das políticas públicas em diversas áreas. Nesse prisma, corporifica-se por meio dos conselhos que exerceram e exercem papel de grande relevância na relação Estado e sociedade (Almeida; Cayres e Tatagiba, 2015).

Segundo se admite, no Brasil, as experiências de conselhos e demais espaços participativos referentes às políticas públicas podem ser consideradas como estratégias de democracia participativa, complementares à democracia representativa, tratando-se da busca de afirmação do Estado democrático de direito, especialmente no “aprofundamento da relação entre cidadãos e decisões do poder político” (Sader, 2002, p. 657 apud Farias, 2015).

O sistema operacional de participação proposto conforme o desenho institucional da PNAPO tem certa inspiração em sistemas anteriores de políticas públicas do país instituídos desde a referida Constituição, como, por exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os quais se dinamizam de acordo com o pacto federativo brasileiro e as respectivas prerrogativas dos entes federativos na efetivação dessas políticas. Tal inspiração nos impele a admitir que a concepção de interface socioestatal de participação facilita a presente análise.

Embora os espaços de participação propostos no âmbito da PNAPO não representem instituições participativas garantidas constitucionalmente, como os conselhos gestores vinculados ao SUS ou ao SUAS, as formulações de Avritzer (2009) sobre deliberação e participação para chegar ao desenho institucional são de grande valia para os propósitos de identificação dos atores estatais e societais na previsão de um

desenho institucional para implementação da política pública em discussão.

Ao afirmar que tipos diferentes de desenhos institucionais determinam graus de participação diversos, Avritzer (2008) propõe uma tipologia de desenhos por meio dos quais os cidadãos ou as associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política, tais como: o desenho participativo de baixo para cima, de acordo com o qual é livre a entrada de qualquer cidadão no processo participativo e, nesse mesmo sentido, também são constituídas as formas institucionais da participação; o segundo se refere ao processo de partilha do poder, em que atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente.

Diferencia-se do tipo anterior devido à limitação da amplitude de atores, porque o desenho é determinado por lei, a qual também pressupõe sanções em casos de não instauração do processo participativo; o terceiro tipo inclui um processo de ratificação pública que restringe a participação dos atores da sociedade civil, os quais não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente.

Outra dimensão do desenho institucional que se tornou objeto de reflexões diz respeito às regras específicas que direcionam a dinâmica de funcionamento de espaços participativos, destacando, entre outros, Faria e Ribeiro (2011). Conforme estas autoras apontam, as variáveis de caráter institucional, normativo, podem influenciar a deliberação, a participação e a representação de conselhos gestores.

Apesar de não se discutir neste artigo sobre conselhos gestores, esta vertente de análise foi muito útil também para a análise dos espaços de participação criados pelo Estado no processo de formulação da política pública em discussão, devido tratar-se de canais de interlocução entre os segmentos da sociedade civil, como se explicitará mais adiante, e o Estado.

Desse modo, três tipos de variáveis institucionais deveriam ser levados em consideração, tais como: o tempo de existência desses espaços, a existência de uma estrutura organizacional e a frequência de reuniões obrigatórias, as quais indicariam o grau de formalidade, como também ressaltam a importância da estrutura interna de tais espaços.

Para Faria e Ribeiro (2011 apud Vaz 2011), a análise de caráter institucional permitiria, também, investigar o potencial inclusivo e democratizante das instituições participativas. Neste caso, a análise abrangeria fatores como a composição, a pluralidade e a proporcionalidade dos participantes nos processos deliberativos, as regras referentes às definições de pauta e a distribuição e alternância de poderes. Por fim, outro aspecto

relevante, a análise do processo decisório (Faria e Ribeiro, 2011).

Ao se tomar o processo decisório como caminho indispensável de busca da democracia, admite-se, com apoio em Cohen (1997), que a democracia tem vinculação direta com a participação. Esta, segundo o autor, se daria mediante o exercício do processo decisório e do controle do poder político nas diversas formas de conciliação existentes entre os indivíduos nos processos de constituição da sociedade. Desse modo, consoante se compreende, apenas em um cenário democrático é possível haver participação.

Como observado, foi em cenário de experimentação democrática que instituições governamentais e representantes da sociedade civil compuseram a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)¹, responsável por promover a participação da sociedade civil e a discussão de questões relacionadas à agroecologia e à produção orgânica, em relação ao plano, com as diferentes esferas administrativas. Realça-se o seguinte propósito: essas discussões deveriam ser, em regra, “disciplinadas por subcomissões temáticas” e por debates acerca de questões de relevo no Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), considerando os encaminhamentos na esfera das subcomissões (Brasil, 2011). A finalidade das Subcomissões Temáticas de Produção Orgânica como também a das Comissões da Produção Orgânica seria:

auxiliar nas ações necessárias ao desenvolvimento da produção orgânica, com base na integração entre os agentes da rede de produção orgânica dos setores público e privado e na participação da sociedade no planejamento e gestão democrática das políticas públicas (Brasil, 2015, p. 1).

Ambas as comissões teriam composição paritária entre representantes do setor público e do setor privado, com reconhecida atuação junto à sociedade no âmbito da

¹ Constituída por quatorze representantes do governo federal e quatorze da sociedade civil. Estes, mediante indicação coletiva por entidades, movimentos sociais e respectivas redes de articulação em conjunto com a Subcomissão Temática de Produção Orgânica e a Câmara Temática da Agricultura Orgânica e levando em conta os seguintes critérios: representatividade regional e dos diferentes biomas brasileiros; representatividade dos movimentos sociais e redes de expressão nacional; histórico de atuação e experiências na promoção da agroecologia e produção orgânica; e histórico de atuação e experiências no campo científico e equidade nas relações de gênero e geração. Foram indicados: a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar, Articulação Nacional de Agroecologia, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Associação Brasileira de Agroecologia, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, Rede Ecovida de Agroecologia, Articulação Semírido Brasileiro, Câmara Temática de Agricultura Orgânica, Subcomissão Temática de Produção Orgânica, Movimento de Mulheres Camponesas do Brasil, Movimento dos Pequenos Agricultores, Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural, Associação Brasileira de Agricultura Familiar Orgânica, Agroecológica e Agroextrativista (Brasil, 2012b).

produção orgânica (Brasil, 2015, p. 1).

Ainda sobre os atores situados no polo estatal, destaca-se também a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica, composta por dez ministérios ou instituições equivalentes². A esta câmara caberiam a responsabilidade de elaboração e monitoramento do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e a articulação das instituições federais e entes federados para a sua implementação.

O plano em tela, para o período 2013-2015, organizava-se em quatro eixos: I) Produção; II) Uso e Conservação de Recursos Naturais; III) Conhecimento; e IV) Comercialização e Consumo, para execução no período de 2013 a 2015. Um dos eixos mais importantes seria o de comercialização e consumo, ao priorizar circuitos curtos de comercialização, estimulando as compras governamentais, notadamente aquelas realizadas pelo Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brasil, 2013a).

O PLANAPO II, previsto para 2016-2019, visava a continuidade e o aperfeiçoamento da política em discussão, como, por exemplo, o acréscimo de dois eixos – Terra e território; e Sociobiodiversidade – em virtude das discussões e dos debates ocorridos no Seminário “Dialoga Brasil Agroecológico” realizado no segundo semestre de 2015 (Brasil, 2016b).

Naquele contexto, o Estado reconhecia que os movimentos vinculados à agroecologia e à produção orgânica tinham diversas origens, conceitos e princípios, e como também admitia, as linhas que caracterizavam esse tipo de agricultura se juntariam numa só política pública no Brasil, ou seja, a PNAPO. Esta iria mais além, conforme expressa a Lei nº 10.831/2003 (Brasil, 2003) sobre a agricultura orgânica e os diversos sistemas alternativos de agricultura, o biodinâmico, o natural, o regenerativo, o biológico, a permacultura, o agro extrativismo, entre outros (Brasil, 2003).

Não obstante o cenário de crise política entre 2013 e 2016, durante o Governo Dilma Rousseff, o PLANAPO e a PNAPO foram respostas do Estado a várias instâncias organizativas da sociedade civil referentes a uma política de produção saudável de alimentos e respeito ao meio ambiente. Ambos – a política pública de agroecologia e respectivo plano – tiveram como antecedentes mobilizações e ações coletivas anteriores,

² Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Governo da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

protagonizadas por diferentes atores sociais, desde as críticas ao modelo hegemônico de agricultura adotado no país e as propostas em torno de uma “agricultura alternativa”.

Como mencionado em capítulo específico da tese que deu suporte a este artigo, com base na tipologia de Kingdon (2006a; 2006b; 2011), o agendamento de decisões da PNAPO resultou da articulação de atores visíveis e inúmeros atores invisíveis.

Segundo se afirma em sintonia com Moura (2017), o movimento agroecológico e as organizações da agricultura orgânica criaram as condições para disputar não somente sua inserção na agenda governamental, como também a efetiva participação de atores sociais coletivos na elaboração do desenho institucional dessa política. Nesse prisma, destaca-se o intuito do Estado brasileiro, o qual, em conjuntura política de crise, apoiou o fortalecimento de um modelo de agricultura que poderá vir a ser ambiental e socialmente mais sustentável do que o da agricultura comprometida com a chamada revolução verde.

Pode-se aqui falar na possibilidade de constituição de uma esfera pública com base em Habermas (2014, 2022), Avritzer e Costa (2004), que se faz por meio do diálogo entre diferentes atores sociais e estatais que ao ocupar um espaço privilegiado podem entrar em consenso. Considerando-se esse espaço como as instâncias de discussão da política pública de agroecologia no Brasil, desde seus antecedentes, esses atores pertenciam a mundos opostos (Filippi, 2011), como também acumulavam uma diversidade de experiências e saberes ao longo do protagonismo em ações coletivas, conforme especificou-se na nota 1 deste artigo.

Na impossibilidade de se remeter a todos eles no limitado espaço deste artigo, evidencia-se a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) que – autodefinida como espaço de articulação e convergência entre movimentos, redes e organizações da sociedade civil brasileira engajadas em experiências concretas de promoção da agroecologia, de fortalecimento da produção familiar e de construção de alternativas sustentáveis de desenvolvimento rural – chegou ao consenso segundo o qual seria necessário aliar sustentabilidade, democracia e um modelo de sociedade empenhado em defender a natureza, a soberania, a segurança alimentar e a justiça social (ANA, 2022). Tem-se, então, um exemplo de espaço privilegiado no qual se opera uma racionalidade comunicativa entre uma diversidade de atores coletivos que influencia as ações do Estado no âmbito da política pública em tela.

Compreendendo-se, ao mesmo tempo, que a constituição dos espaços públicos no Brasil não possuiria condições sócio-históricas idênticas às das democracias que

Habermas priorizou como objeto de estudo, ele próprio revisou seu primeiro conceito de esfera pública sob uma perspectiva discursiva.

Avritzer e Costa (2004) destacaram três pontos: a) não se deveria subestimar a capacidade de crítica e escolha do público, porquanto este preservou sua pluralidade ante a tentativa homogeneizante da cultura de massas; b) a capacidade socio integrativa emanada de interações comunicativas que dão legitimidade política ao agir comunicativo derivaria do processo de formação da opinião pública e da vontade coletiva; c) a mediação dos processos comunicativos operada pela sociedade civil deve ser avaliada empiricamente. Como admite Habermas, é a partir da sociedade civil que se encontrarão novas soluções para os problemas existentes na esfera pública.

Mais recentemente, Garcia et al. (2018) propõem uma reconstrução do conceito como categoria empírico-descritiva e normativa no concernente às pesquisas em gestão social. Neste sentido, destacam o seguinte: as esferas públicas são *lócus* de consensos e conflitos; poderiam se constituir concretamente de elementos tanto democráticos e emancipatórios quanto opressivos; são formadas por uma diversidade de públicos com diferentes “capacidades” de acesso e argumentação. Destacam, ainda, a formação de esferas públicas subalternas no Brasil. Também, como admitem, essa formação não pode ocorrer mediante importação de características de outras sociedades e a efetividade das esferas públicas é influenciada por estruturas sistêmicas.

Outros ângulos da política de agroecologia no país, pelos quais se evidenciam, algumas possibilidades de fortalecimento da esfera pública, encontram-se em comissões de produção orgânica nos estados federados do país, conforme se segue.

3 FUNDAMENTOS NORMATIVOS E DESENHO INSTITUCIONAL DAS COMISSÕES DE PRODUÇÃO ORGÂNICA

Em geral, a constituição dessas comissões segue os passos apontados pelas instâncias coletivas que atuam no âmbito federal na qualidade de interfaces socio estatais de participação, cujas composições paritárias foram descritas no subitem anterior. Pressupõe-se, entretanto, que tais passos tenham passado por ressignificações em virtude de práticas sociais anteriores referentes à produção orgânica, e das singularidades do processo político e do modo de governança de cada unidade federada do país.

Consoante se realça, anteriormente ao agendamento governamental da política pública em discussão, muitas práticas e experimentações dessa natureza e outras

semelhantes vinculadas à agricultura familiar já existiam no país³.

Diante de demandas de setores organizados da sociedade de outras vertentes da sociedade civil, mas de igual relevância concernente à política pública em tela, vários dispositivos legais foram criados e se mostraram de visível importância para a promoção de sistemas sustentáveis de base agroecológica, notadamente quanto à soberania e à segurança alimentar e nutricional, no que diz respeito ao direito à alimentação, haja vista a inserção deste no texto constitucional, alterando o art. 6º, através da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, para introduzir a alimentação como direito social, tal como a instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), através da Lei nº 11.346/2006 (Brasil, 2016), e da Política Nacional de SAN, pelo Decreto nº 7.272/2010 (Brasil, 2010).

No tocante a uma evolução legal acerca da política de agroecologia, esta vai se ampliando e se aprofundando, à medida que o Estado propicia aberturas para a sociedade civil, a evidenciar claramente uma dinâmica de “expansão democrática” (Avritzer, 2021), conforme expressão teor do Decreto nº 7.794/2012 (Brasil, 2012), por meio do qual foi criada a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Esse instrumento legal, ora criado, desmembrou-se nos Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica.

Evidentemente, observam-se alguns avanços nessa seara. Entretanto, uma visível “contração democrática” (Avritzer, 2021) marcou esse percurso, depois de 2016, podendo-se identificar retrocessos, tal como demonstrado em passado recente, com a extinção de instância de controle social, de suma importância para a construção participativa das políticas públicas, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.⁴

Esses espaços de participação podem ser exemplificados por meio de várias modalidades e estratégias de ação coletiva como seminários, congressos, fóruns e outras

³ Ver: Nijdam (2023).

⁴ Em 1º de janeiro de 2019, por meio da Medida Provisória nº 870, o Ex-Presidente da República, Jair Bolsonaro, extingue o CONSEA, mas não o faz explicitamente. Numa manobra artilosa, a MP não expressa claramente a extinção do Conselho, pois, apesar de se encontrar em pleno vigor a Lei do SISAN que faz menção ao CONSEA em alguns de seus artigos, e do Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, que dispõe acerca do funcionamento do Conselho, o CONSEA não constou mais na estrutura da Presidência da República a partir de 2019, assim como no rol de órgãos que integram o SISAN. O Decreto nº 9.759/19 teve por objetivo limitar a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas. Como mostra, órgãos ameaçados de extinção após o Decreto que oficializou o fim da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Dessa forma e de acordo com o teor do referido diploma legal, comitês, conselhos, comissões e fóruns que não tenham sido oficializados por lei foram encerrados em 28 de junho de 2019. Em 1º de janeiro de 2023 no entanto o CONSEA é restabelecido.

instâncias sociais afins. Suas atuações relevantes se expressam nos debates ocorridos nesses espaços participativos com o objetivo de trazer a agroecologia também para o campo das ações públicas.

Destaca-se, então, o papel marcante de segmentos sociais populares nos processos participativos, por meio dos quais vêm legitimando e fortalecendo suas lutas e respectivas pautas, ocupando espaços criados com a finalidade primordial de conceder à sociedade civil maior atuação e participação na formulação de políticas públicas, bem como dar oportunidade à sociedade civil de fiscalizar as ações do Estado na implementação dessas políticas.

Aliás, o controle social do Estado pela sociedade no âmbito das políticas públicas é uma reivindicação constante das pautas e lutas pela redemocratização pós-regimes militares iniciados em 1964. Com a promulgação da Constituição de 1988 se dá a garantia de instâncias de controle social de determinadas políticas públicas de corte social, conforme já mencionado.

Embora no cenário mundial, e notadamente no Brasil, tenha-se recentemente experimentado retrocessos em decorrência da onda política conservadora que ronda as democracias, numa patente ameaça às Instituições Participativas (IPs) e outras esferas socio-estatais de participação social, estas resistem ao processo de desmonte perpetrado diuturnamente a partir de 2016 e sobretudo durante o governo encerrado em 2022.

Essa resistência se respalda também diuturnamente, na Constituição Federal de 1988, a qual acolheu em seu texto a participação como elemento fundamental ao processo democrático, e no tocante, embora indiretamente, ao tema da presente tese, ao dispor em seu art. 187 que:

a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: (...) IV – a assistência técnica e extensão rural (Brasil, 2016).

Nessa direção, e em atendimento ao dispositivo legal, ora destacado, o Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999, instituíram-se instâncias que aos poucos foram agregando atores sociais ainda importantes como representação de segmentos da agricultura familiar. Entre estas, se sobressai o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNSDR), que integrou o então Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária. Na mesma esteira, o Decreto nº 3.508, de 14 de

junho de 2000, transformou o então CNDR em Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), incorporando o conceito da sustentabilidade à designação da nomenclatura do Conselho.

No entanto, o Decreto nº 3.992, de 30 de outubro de 2001, dispôs novamente sobre o CNDRS, quando a Associação Brasileira das Entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural, Pesquisa, Agropecuária e Regularização Fundiária (ASBRAER) conquistou assento no referido Conselho, ampliando o número de representantes de dez para quinze membros.

Portanto, a CF/1988 trouxe como princípio a participação, que se expandiu ao longo dos anos, notadamente com o advento do ciclo político progressista, representado por Luiz Inácio Lula da Silva (PT), na década de 2000, o qual possibilitou a concentração de maior representação política nas IPs e noutras esferas socioestatais.

Nesse sentido, contemplando o princípio da participação, configuram-se as Comissões de Produção Orgânica constituídas como fóruns que se expressam como interfaces socioestatais, os quais se compõem por representantes de segmentos da rede de produção orgânica dos Estados e do Distrito Federal, integrados de maneira paritária por entidades governamentais e não governamentais, ou seja, entidades estatais e sociedade civil, a partir de todo o teor da Instrução Normativa nº 13 de 28 de maio de 2015 (Brasil, 2015).

Como advertem Souza e Pires (2013), quando há referência a experiências de participação social no Brasil, deve-se associar o termo sob a perspectiva dos movimentos sociais, das organizações civis, bem como de outros atores na esfera não governamental que vieram atuar dentro da esfera formal estatal. Deve-se observar ainda a forma como esses mecanismos de participação se desenvolvem, considerando as variadas formas de relação entre o Estado e a sociedade e como estas se desenvolvem a partir da concepção de cada um do que verdadeiramente se entende como participação.

A mesma IN nº 13/2015 também estabelece quanto à estrutura no art. 1º à Composição e às Atribuições da Subcomissão Temática de Produção Orgânica (STPOrg), das Comissões da Produção Orgânica nas Unidades da Federação (CPOrg/UF), e das diretrizes para a elaboração dos respectivos regimentos internos (Brasil, 2015).

Referidas Subcomissões e Comissões, entendidas neste artigo como interfaces socioestatais da participação na política de agroecologia, teriam por finalidade auxiliar nas ações necessárias ao desenvolvimento da produção orgânica, com base na integração entre os agentes da rede de produção orgânica dos setores público e privado e na

participação da sociedade no planejamento e na gestão democrática das políticas públicas.

De acordo ainda com a Instrução Normativa nº13/2015, que delimita o desenho institucional das CPOrg/UF – em formato único para todas as unidades da federação – elas devem ser instituídas por atos dos Superintendentes Federais de Agricultura de cada uma dessas unidades, ocasião em que viabilizarão também os meios para sua implantação e efetivo funcionamento (Brasil, 2015).

Portanto, fundamentadas no retromencionado dispositivo normativo, que, por sua vez, se fundamenta no desenho institucional da PNAPO, conforme exposto na segunda seção deste artigo. Desse modo, as Comissões da Produção Orgânica compõem-se de forma paritária por representantes do setor público e de entidades da sociedade civil, conforme o disposto no §1º do art. 6º da IN nº 13/15: “os membros do setor público nas CPOrg/UF representarão, sempre que possível, órgãos ou entidades com atuações nos diferentes segmentos, como assistência técnica, ensino, fomento, pesquisa, logística, abastecimento e fiscalização”.

Quanto ao setor privado, de acordo com a redação dada pelo §2º desse mesmo artigo, lê-se o seguinte:

os membros do setor privado nas CPOrg/UF representarão, sempre que possível, diferentes segmentos, como produção, processamento, comercialização, assistência técnica, avaliação da conformidade, ensino, produção de insumos, mobilização social e defesa do consumidor” (Brasil, 2015).

Quanto ao lugar e às atribuições de Secretário Executivo nas CPOrg/UF, de acordo com o art. 19 da IN nº 13/15, reúne, dentre outras atribuições, as seguintes: a responsabilidade de preparar as reuniões, emitir os convites aos membros da Comissão para os eventos, elaborar as atas (Brasil, 2015). Nessa direção, muito se assemelha aos de conselhos gestores de outras políticas públicas de corte social, a exemplo das de saúde e de assistência social, as quais foram conceituadas por Avritzer (2008) como Instituições Participativas. Este conceito possibilitou se constituir uma linha interpretativa dessa modalidade de conselhos, e inspirou as análises de outros espaços sociais de diálogo, um dos quais as CPOrg/UF.

Portanto, cabe ao detentor dessa função na Comissão em análise a responsabilidade por questões administrativas, a responsabilidade de preparação das reuniões e o poder de publicização e convocação à participação por meio de editais veiculados em jornal de grande circulação e/ou mediante envio de e-mails aos interessados, entre os que são identificados, via Ministério da Agricultura e de entidades

da sociedade civil afetas às temáticas referentes à agroecologia. Sobre esses editais, realça-se que são publicados em área muito restrita, e boa parte das pessoas não tomam conhecimento, ignoram seu teor, e, em virtude disso, não se manifestam a participar. Desse modo, esse ritual legal torna-se mera formalidade, apenas em cumprimento ao previsto pela Instrução Normativa nº13/2015.

De acordo a normatização em discussão, uma vez concluídos os mandatos de determinados representantes, deverão ser cumpridas as formalidades legais para a recomposição das comissões, por meio da qual se inicia nova fase convocatória, seguindo ritual semelhante.

No momento da primeira reunião com a presença dos novos representantes, são recebidas as indicações de um membro titular e de um membro suplente, e, a partir da formação e composição completa, os nomes são publicados em Diário Oficial da União (DOU), oficializando e dando publicidade à formação da Comissão e à escolha dos representantes da esfera estatal e da sociedade civil.

Cabe ressaltar: a pesquisa efetuada nos autoriza a expressar que os percalços da participação em esferas socioestatais, como as CPOrg/UF, são reais. Como já mencionado por meio das normativas, o desenho institucional pode se refazer em perspectiva participativa ou não.

Não porque a política de agroecologia não seja importante para enormes segmentos sociais que vivem ou sobrevivem do trabalho rural e para a sociedade em geral, mas porque sua expansão e consolidação tocara muitos interesses em jogo, sobretudo aqueles relacionados ao agronegócio. À sombra do desinteresse em participar, expresso por palavras, se encontram também omissões que se revertem em dificuldades para a implementação da política pública em tela.

Ainda como se observa, na dinâmica de funcionamento de uma CPOrg/UF, as Subcomissões Temáticas de Produção Orgânica possuem relevantes papéis. Conforme o art. 24 da Instrução Normativa, nº 13/15, tais subcomissões têm a seguinte constituição: 7(sete) membros do setor público e 7(sete) membros do setor privado com reconhecida atuação junto à sociedade no âmbito da Produção Orgânica⁵.

⁵ São atribuições da STPOrg: emitir parecer sobre regulamentos que tratem da produção orgânica, considerando as manifestações enviadas pelas CPOrg-UF; propor regulamentos que tenham por finalidade o aperfeiçoamento da rede de produção orgânica no âmbito nacional e internacional, considerando as propostas pelas CPOrg-UF; assessorar o Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica; articular e fomentar a criação de fóruns setoriais e territoriais que aprimorem a representação do movimento social envolvido com a produção orgânica; discutir e propor os posicionamentos a serem levados pelos representantes brasileiros em fóruns nacionais e internacionais que tratem da produção orgânica,

Nos casos nos quais o desenho institucional de uma CPOrg/UF é efetuado conjuntamente por diversas representações estatais e da sociedade civil, aponta-se a importância dessa subdivisão para melhor aperfeiçoamento e discussão sobre as temáticas por seus membros, tal como do suporte necessário que uma comissão dessa natureza exige, além de atribuir aos seus membros mais envolvimento nos processos participativos.

Consoante se admite, inspirada em Urbinati, a participação se corporifica mediante um processo democrático representativo, por meio do qual é possível se ter “a representação como um processo político que conecta sociedade e instituições” (Urbinati, 2006, p. 193). E vai além, quando assevera o seguinte:

A representação não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, e não é confinada à deliberação e decisão na assembleia (Urbinati, 2006, p. 201).

Conforme esta mesma autora, a representação política “não elimina o centro de gravidade da sociedade democrática (o povo)” (Urbinati, 2006, p. 203), esta “não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político estruturado na circularidade [...]” (Urbinati, 2006, p. 201). Apoiada em Pitkin (1967, p. 209) a autora ainda reitera que a representação significa agir no interesse dos representados, de maneira responsiva a eles” (Urbinati, 2006, 202).

Em estudos posteriores sobre esse mesmo tema da democracia representativa, a autora fortalece este significado do agir no interesse dos representados, ao reconhecer que a representação é uma característica da democracia moderna, e pode ser um meio de aumentar o controle sobre os atores políticos (Urbinati, 2012).

Ainda sobre questões relacionadas à representação, Lavallo, Houtzager e Castello (2006), o comprometimento com os interesses dos representados torna a representação legítima, mesmo que não se tenha passado por um processo de autorização. Acrescentam estes/as autores/as que a representatividade é legítima quando há interesse dos representantes para com os representados.

Esta relação entre representantes e representados propiciou entender-se as

consolidando as posições apresentadas pelas CPOrg-IF; orientar e sugerir atividades a serem desenvolvidas pelas CPOrg-UFs, e subsidiar a CNAPO e a CIAPO na formulação e gestão da PNAPO e do PLANAPO. Parágrafo Único. Os membros do setor privado que necessitem de auxílio financeiro para deslocamento de seus representantes devem apresentar solicitação formal, a ser avaliada e autorizada pela STPOrg de acordo com o planejamento orçamentário (Brasil, 2015).

organizações civis como novas instâncias de mediação entre o Estado e a sociedade e por conseguinte entre representantes e representados. Este seria o caso das IPs no Brasil. Daí a inspiração para fins de compreensão das mediações entre representantes e representados em instâncias participativas que mediam e mediam, junto ao Estado, as questões relativas à política pública de agroecologia e, deste modo, vão instituindo e ou fortalecendo uma esfera pública.

Percebe-se também, por meio das análises de atas de reuniões das comissões estaduais de produção orgânica, que alguns ritos vão, aos poucos, se solidificando. Kertzer (1998) evidencia a relevância dos ritos como recursos simbólicos importantes na esfera da política e Riviere (1996) destaca sua relação com a regulação de conflitos interpessoais.

Embora não pronuncie a palavra rito, um dos entrevistados mencionou a existência de ritos em CPOrg, desde os atos preparativos das reuniões. Ou seja: antecedendo à convocação da reunião pelo Secretário Executivo, este solicita aos membros da comissão o encaminhamento dos assuntos a serem abordados, para pautar a reunião. Como acrescenta, no entanto, alguns assuntos já detectados fazem parte da pauta automaticamente, e muitas vezes entram por sugestão e iniciativa do próprio Secretário Executivo, por considerar a temática significativa.

Podem também existir assuntos recorrentes e outros surgidos em contextos sociopolíticos diversos⁶. Neste caso, teria sido proposta pelas CPOrgs do país, numa ação conjunta, a elaboração de um documento a ser enviado ao então candidato à presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, com a finalidade de solicitar a retomada dos investimentos em agricultura, tendo em vista a redução de recursos para o setor entre 2019-2022.

Ao enfatizar a interação das CPOrg/UF entre os níveis inter federativos do país, acrescentou o entrevistado que o documento poderia ser elaborado por qualquer uma das Comissões de Produção Orgânica no Brasil, e a CPOrg do Ceará submeteria esse documento. O intuito seria receber ou não a aprovação e assinatura do documento. Ainda conforme acrescenta, os coordenadores e/ou os Secretários das Comissões de todas as unidades da federação sempre mantêm uma comunicação muito fluida sobre assuntos afetos ao funcionamento ou mesmo informalmente trocam ideias e se comunicam sobre

⁶ As atas de reuniões são ricas em detalhes sobre os rituais das reuniões e de outros encontros das Comissões de Produção Orgânica, seu começo, seu meio e seu fim.

o que acontece nessa seara.

Merece destaque também o poder decisório do membro ocupante da função de Secretário Executivo, pois, como afirmou um entrevistado, “sempre que um assunto surge [...] de algum membro da Comissão, o mesmo vai para a pauta automaticamente, caso contrário, pode ser pré-selecionado pelo Secretário Executivo para constar ou não da pauta da reunião.”

Existem ocorrências sobre as quais uma comissão tem atribuições estabelecidas pela IN nº 13 de 28 de maio de 2015. Como descreveu um entrevistado, “se algum produtor de insumos [...] tem interesse em solicitar registro do que se denomina de Produtos fitossanitários com uso aprovado para agricultura orgânica”⁷, e quer apresentar esse registro [...] ao Ministério da Agricultura, ele primeiro tem que submeter a solicitação à Comissão apenas para conhecimento [...] constará na ata da reunião em que foi submetida, e de posse desse documento é levado ao Ministério da Agricultura para registro, comprovando que cumpriu esta etapa.

No processo de aprovação de um produto dessa natureza, a Comissão não tem atribuições deliberativas, no entanto é deliberativa para as discussões e para questões que constam como atribuições da Comissão, elencadas na IN nº 13/15, como a de fazer o controle social das organizações de controle social,⁸ ou seja, as que produzem e comercializam produtos orgânicos exclusivamente.

Embora as comissões das unidades federadas não tenham, em geral, atribuições deliberativas, não há impedimentos para que se debrucem sobre os temas em pauta, e estes possam ser objeto de amplo debate, discussão e reflexão sobre seus pressupostos basilares e, conseqüentemente, sua operacionalização.

A institucionalização do debate das CPOrg/UF entre governo e sociedade civil também se constitui um canal por meio do qual se pode exigir uma alocação dos recursos públicos de forma mais eficiente e justa para o setor agroecológico, razão por que é importante analisar o nível de participação e de participantes existentes nesses processos.

Dentre os contributos oriundos de comissões estaduais, destaca-se uma questão muito significativa, qual seja: uma demanda advinda da Universidade Federal do Ceará (UFC) acerca da formação nas Escolas de Agronomia. Esclarece um interlocutor da pesquisa:

⁷ Insumo que é usado exclusivamente para a produção orgânica tem um rito sumário, inclusive para registro.

⁸ Esse controle social pode ser realizado também pela própria sociedade, por eles mesmos os produtores, pelos técnicos, e como já afirmado, pela CPOrg.

[...] Porque os cursos de agronomia são [...] mais voltados para a agricultura convencional e a gente não tem espaço para a Agroecologia, para a agricultura orgânica e **houve uma demanda que veio de um professor e que, a partir daí, a gente conseguiu pautar esse assunto dentro da Comissão e aí, esse assunto virou pauta da Comissão** e aí, como a gente tinha dentro da Comissão, a Unilab que é uma universidade que tem metade das suas vagas disponível para estudantes de língua portuguesa [...] Universidade de Integração da Lusofonia Afro-brasileira [...] E a Unilab já trabalha [...] desde que foi fundada com a visão diferente dos cursos convencionais, então, a gente conseguiu fazer esse *link* entre a Unilab e a UFC.

O resultado teria sido uma mudança da matriz curricular na Faculdade de Agronomia da Universidade Federal do Ceará, que até então não trabalhava, nem de forma optativa, na grade curricular, de questões sobre agricultura orgânica, agroecologia, e passou a introduzir disciplinas sobre a temática.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao considerar que o objetivo da pesquisa foi identificar possibilidades de constituição de uma esfera pública na dinâmica de instituição da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, afirma-se o seguinte: mediante análise acerca do desenho institucional desta política pública e das Comissões de Produção Orgânica (CPOrg) que a integram, evidenciou-se a importância de ambos como instância de constituição de uma esfera pública. Esta vem se desenvolvendo desde os antecedentes dessa política, à medida que atores coletivos se mobilizam para se contrapor à denominada revolução verde e reivindicar o agendamento governamental dessa política.

Esta afirmativa tem sustentação na pesquisa efetuada, conforme mencionou-se na introdução deste artigo. Consoante se destaca, compreender a concepção de efetividade participativa como resultado positivo da participação no controle das políticas públicas foi fundamental para se entender a permanência da política pública de agroecologia em tempos políticos tão sombrios, como os de 2019 a 2022.

Portanto, o desenho institucional da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, como também as Comissões de Produção Orgânica foram (e são) relevantes instâncias de constituição de uma esfera pública, que emerge com os antecedentes da agroecologia.

Tal compreensão apoiou-se nos autores elencados nas referências bibliográficas, em especial, Avritzer (2008) que aponta três variáveis mediante as quais se diferenciam tipos de arranjos participativos, ou seja: a iniciativa na proposição do desenho

institucional; a organização da sociedade civil na área em discussão; e a vontade política do governo em implementar a participação.

Sobre a primeira variável, a pesquisa nos autoriza a afirmar que o desenho institucional da referida política tende a regulamentar a participação, mas não elimina a margem de ressignificação pelas unidades federadas. Eis a riqueza do desenho institucional sobre o qual se refletiu neste artigo, pois propicia o diálogo entre diferentes e, desse modo, fortalece a política pública em tela e a democracia.

Em algumas comissões das unidades federadas, existe ampla possibilidade de diálogo entre representantes do Estado e da sociedade civil no intuito de contribuir para a permanência da agroecologia, a despeito de muitos desafios, como os referentes à certificação, ou seja, ao controle de qualidade dos produtos. Quanto à segunda variável, concernente à organização da sociedade civil, merecem destaque as representações da sociedade civil na esfera nacional, as ações coletivas que envolveram instâncias organizativas de pequenos produtores praticantes da agricultura familiar, universidades, pesquisadores, militantes e organizações não governamentais que lutaram e lutam pela agroecologia no país.⁹

Em relação à terceira variável, pertinente à vontade política dos governos em implementar a participação, realça-se o fato de haver nos estados componentes da federação brasileira grupos políticos diversos que, a depender do ciclo político prevalente, ora incorporam a ideia de expansão democrática, ora a de contração democrática, e estas alternâncias reverberam na política de agroecologia e nas demais políticas.

Portanto, não há uma unidade de propósitos nas CPOrg/UF, e isso expressa a democracia. Aliás, foi, sobretudo, em contexto de busca pela democracia que houve o fortalecimento dos movimentos contrários à chamada revolução verde e ao latifúndio que sufoca a agricultura familiar e orgânica.

No tocante a criação da política de agroecologia, lembra-se que ocorreu em clima democrático e pode-se afirmar que em várias comissões de produção orgânica da região Nordeste, há possibilidades de fortalecimento da participação em torno do apoio dessa modalidade de agricultura que vem se expandindo sob a utopia de uma forma mais humana de desenvolvimento e melhores condições de saúde.

Na verdade, trata-se de um movimento em marcha, não conclusivo, mas

⁹ Ver: Nijdam (2023).

fundamental para a própria preservação da vida em sociedade, haja vista os malefícios causados pela produção de alimentos com agrotóxicos, as questões ambientais e a pobreza longamente espalhada no campo e na cidade.

5 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla.; CAYRES, Domitila C.; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua nova: cultura e política*, n. 94, p. 255-294. abr. 2015. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ln/a/Qmmvbc4JJBZgPtqJtdHt8Pv/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 12 jun. 2022.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. Disponível em:

<https://agroecologia.org.br>. Acesso em 15 dez. 2022.

AVRITZER, Leonardo. e COSTA, Sergio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 47, n. 4, 2004, pp. 703 a 728.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, [S.l.], v. 14, n. 1, p. 43–64, jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo. *Participatory social in democratic Brazil*. [S.l.]: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Dinâmica da contração e de expansão da participação no Brasil. Curso ministrado pelo professor Dr. Leonardo Avritzer, promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, realizado em maio de 2021.

BRASIL. Plano Plurianual 2000-2003. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2000/2003. Brasília, 2003. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2000-2003/000721_lei_9989.pdf. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica no Brasil, define um sistema orgânico de produção. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 24 dez. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.831.htm#:~:text=1o%20Considera%20se%20sistema,sustentabilidade%20econ%C3%B4mica%20e%20ecol%C3%B3gica%20a%20a. Acesso em: 22 nov.2019.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 18 set. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm#:~:text=Cria%20o%20Sistema%20Nacional%20de,adequa

da%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.272, 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006, cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 25 ago. 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7272-25-agosto-2010-608094-norma-pe.html>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Presidenta D. V. Rousseff. Mensagem ao Congresso Nacional, 2011: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª legislatura. Brasília: Presidência da República, 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, que instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 20 ago. 2012a. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=BRASIL.+Decreto+n%C2%BA+7.794%2C>. Acesso em: 11 jan. 2023

BRASIL. Secretaria Geral. Portaria nº 328, de 29 de outubro de 2012. Dispõe sobre a organização da CNAPO. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 29 out. 2012b. n. 210, p. 47.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasil Agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo 2013-2015. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013a. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/BrasilAgroecologico_Baixar.pdf. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Portaria nº 54, de 12 de novembro de 2013, que institui o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 12 nov. 2013b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-54-de-12-de-novembro-de-2013-30047246>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Instrução Normativa nº13, de 28 de maio de 2015, que estabelece a estrutura, a composição e as atribuições da Subcomissão Temática de Produção Orgânica (STPOrg), a estrutura, a Composição e as atribuições das Comissões da Produção Orgânica nas Unidades da Federação (CPOrg-UF, e as diretrizes para a elaboração dos respectivos regimentos internos. Diário Oficial da União, Brasília. 2015a

BRASIL. Instrução Normativa nº 136. Diário Oficial da União, Brasília, 20 de julho de 2015b. Sec. 1, 15 p. Disponível em: <https://alimentusconsultoria.com.br/wp-content/uploads/2016/09/Anexo-IN-13.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. *Constituição* da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Plano Nacional de Agroecologia e

Produção Orgânica – PLANAPO 2016-2019. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2016b. Disponível em: <http://www.agroecologia.org.br/files/2016/06/Planapo-2016-2019.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 18.194, de 31 de agosto de 2022, que altera os dispositivos da Lei Estadual nº 14.892, de 31 de março de 2011, para incluir a agricultura familiar, a agricultura irrigada sustentável e as fontes de energia renováveis nas diretrizes da política estadual de educação ambiental do estado do Ceará. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 31 ago. 2022.

COHEN, Joshua. *In*: BOHMAN, James.; REHG, William. *Deliberative democracy*. Cambridge: MIT Press, 1997.

FARIA, Claudia F.; RIBEIRO, Uriella. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo *In*: PIRES, Roberto Rocha C (org). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégia de Avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. v.7. pp.125-136

FARIAS, Liduina A. da C. Positividade das tensões em experiências de democracia participativa: o Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará. *In*: FARIAS, Liduina A. da C. (Org.). *Retratos da política de assistência social: ambivalências, impasses e possibilidades*. Curitiba: Editora CRV, 2015.

FILIPPI, Eduardo E. O desenvolvimento rural no Brasil: das políticas de estado às políticas territoriais. *In*: BONNAL, P.; LEITE, S. P. *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

GARCIA, André S. *et al.* Aprofundamento das esferas públicas para a gestão social: caminhos para uma reconstrução empírico-descritiva e normativa. *Cad. EBAPE.BR*, v. 16, n. 2, Rio de Janeiro, abr./jun. 2018.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. São Paulo: UNESP, 2014.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria da ação comunicativa* KERTZER, David. I. *Ritual, politics, and power*. London: Yale University Press, 1988.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? *In*: SARAVIA, Enrique.; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006a. 219-224 p.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. *In*: SARAVIA, Enrique.; FERRAREZI, Elisabete. (Org.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006b. 225-246 p.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. Illinois: Pearson, 2011. São Paulo: UNESP, 2022.

LAVALLE, Adrián G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto. R. C (Org.). *Efetividade nas instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-43.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006.

MOURA, Iracema F. de. Antecedentes e aspectos fundantes da agroecologia e da produção orgânica na agenda das políticas públicas no Brasil. *In: A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: Ipea, 2017.

NIJDAM, Ebe P.G.L. Contribuições da Comissão de Produção Orgânica do Ceará. Tese Ações coletivas, instâncias participativas e a política pública de agroecologia no Brasil: e de Doutorado em Políticas Públicas. Universidade Estadual do Ceará – UECE (2023).

PLOEG, Jan Douwe V.der. Mercados aninhados recém criados\; uma introdução teórica. *In: MARQUES, Flávia C.; CONTERATO, Marcelo A.; SCHNEIDER, Sergio. Construção de mercados e agricultura familiar, desafios para o desenvolvimento rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. 21-52p.

RIVIÈRE, Claude. Os ritos profanos. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

SADER, Emir. Para outras democracias. *In: SANTOS, Boaventura S. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 34

SOUZA, Clóvis H. Leite de; PIRES, Roberto R. C. Conferências Nacionais como Interfaces Socio estatais: Seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. *In Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade/organizadores* Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza – Brasília: Ipea, 2013.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Lua Nova, São Paulo, v. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>. Acesso em: 25 jan. 2023.

URBINATI, Nadia. Crises e metamorfoses da democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.28, nº82, p.6-16, 2012.

VAZ, Alexander C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. *In: PIRES, Roberto Rocha C (org). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégia de Avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.