

# Instituições e Desenvolvimento na Dinâmica da Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica de Santa Catarina

Julie Rossato Fagundes<sup>1</sup>  
Silvio Antonio Ferraz Cario<sup>2</sup>

## RESUMO

Santa Catarina foi o décimo quinto Estado brasileiro a aprovar uma Política de Agroecologia e Produção Orgânica (Peapo). A proposta é resultado de anos de mobilização de produtores, movimentos sociais e outros atores da sociedade civil, como estudantes, técnicos e pesquisadores da área, seguindo o mesmo movimento nacional para constituição da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) e para as Peapos de outros Estados. Na perspectiva de explicar essa dinâmica, o presente artigo buscou contextualizar a trajetória histórica dessa política recentemente institucionalizada. A partir da Teoria Institucionalista, fundada nas contribuições de Veblen, Hodgson e North foi elaborada análise sobre as variáveis da ação pública presentes no processo: Atores, Representações, Instituições e Processos, tendo como base metodológica a matriz elaborada por Sabourin et. al (2019) sobre as políticas agroecológicas no nível subnacional. Partindo de uma abordagem qualitativa-descritiva do tipo Estudo de Caso, foi realizada análise documental dos Projetos de Lei que originaram a Política, além de entrevistas semiestruturadas com atores participantes do processo e do movimento agroecológico no Estado, permitindo inferir que as convenções sociais se apresentam como elementos de avanço e de retrocesso, onde, em cada fase desse ciclo, antigos problemas são superados, e concomitantemente outros surgem, dotados de características de *path dependence*. Foi possível concluir que a Agroecologia e a produção orgânica têm registrado avanços institucionais (aprovação de normas, práticas agroecológicas) e com possibilidades de avançar ainda mais se mantiverem a mobilização da sociedade civil e o comprometimento de atores políticos, demandando forte incentivo de governos locais para sua consolidação.

**Palavras-chave:** Teoria Institucionalista; Agroecologia; Produção Orgânica.

## ABSTRACT

Santa Catarina was the fifteenth Brazilian state to approve an Agroecology and Organic Production Policy (Peapo). The proposal is the result of years of mobilization of producers, social movements and other civil society actors, such as students, technicians and researchers in the area, following the same national movement for the constitution of the National Policy on Agroecology and Organic Production (Pnapo) and for the Peapo from other states. In order to explain this dynamic, the present article sought to contextualize the historical trajectory of this recently institutionalized policy. Based on the Institutional Theory, founded on the contributions of Veblen, Hodgson and North, an analysis was carried out on the variables of public action present in the process: Actors, Representations, Institutions and Processes, having as a methodological basis the matrix elaborated by Sabourin et. al (2019) on agroecological policies at the subnational level. Starting from a qualitative-descriptive approach of the Case Study type, a documental analysis of the Law Projects that originated the Policy was carried out, in addition to semi-structured interviews with actors participating in the agroecological process and movement in the State, allowing to infer that social conventions are presented as elements of advance and retreat, where, in each phase of this cycle, old problems are overcome, and concomitantly others arise, endowed with path dependence characteristics. It was possible to conclude that Agroecology and organic production have registered institutional advances (approval of norms, agroecological practices) and with possibilities of advancing even further if the mobilization of civil society and the

---

<sup>1</sup>Doutoranda em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração (UFSC); Integrante do Núcleo de Economia Industrial, da Tecnologia e das Instituições (Neitec) da Universidade Federal de Santa Catarina; Bolsista do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior (FUMDES-SC). E-mail: [juliefagundes@gmail.com](mailto:julierfagundes@gmail.com)

<sup>2</sup>Professor dos Programas de Pós-Graduação em Economia e Administração e integrante do Núcleo de Economia Industrial, da Tecnologia e das Instituições (Neitec) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: [fecario@yahoo.com.br](mailto:fecario@yahoo.com.br)

commitment of political actors are maintained, demanding strong incentives from local governments to its consolidation.

**Key-words:** Institutional Theory; Agroecology; Organic Production.

## 1 INTRODUÇÃO

A lei brasileira que regulamenta a produção, o armazenamento, a rotulagem, o transporte, a certificação, a comercialização e a fiscalização de produtos orgânicos foi publicada em 23 de dezembro de 2003, e desde então tem servido de base para uma série de novas legislações para a produção desses produtos. Entre as legislações mais recentes estão a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), instituída pelo Decreto Nº 7.794/2012, com a proposta de “integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica [...], e a Portaria Nº 52, de 15 de março de 2021, publicada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) atualizando o Regulamento Técnico e as listas de substâncias e práticas permitidas para uso nos Sistemas Orgânicos de Produção no país.

Em pesquisa realizada em 2017 pelo Conselho Brasileiro da Produção Orgânica e Sustentável (Organis), a maior procura por este tipo de alimento está na região Sul, totalizando 34% ou o dobro do consumo nacional. Destes, as verduras, legumes e frutas possuem maior demanda (63%, 25% e 25%, respectivamente), e a busca pela saúde é o principal motivador da escolha dos consumidores. De acordo com a Associação de Promoção de Orgânicos, mesmo com a problemática da pandemia de Covid-19, o consumo desse tipo de produto registrou alta de 30% nas vendas em 2020, movimentando 5,8 bilhões de reais, avançando o consumo também em municípios do interior do país e corroborando uma ampliação do setor que ocorre desde 2003, com a publicação da lei nacional (Organis, 2020). Além das tradicionais feiras de produtos orgânicos, o incremento na oferta pelas redes de supermercados e a disponibilidade de serviços de *delivery* contribuíram para esse salto no consumo.

A produção catarinense de alimentos orgânicos e de base agroecológica recebeu um novo estímulo em 2021 com a publicação da Lei Nº 18.200/2021, que instituiu a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (Peapo). A proposta da Peapo foi construída de forma coletiva pela sociedade civil e diversos atores públicos. As dinâmicas de mobilização em torno desse movimento envolveram atores e instituições com diferentes interesses, ideias e valores, que se uniram em favor da consolidação dessas formas de produção e modo de vida.

Considerando as diversas etapas de construção e institucionalização da Peapo-SC e com o objetivo de contextualizar a trajetória histórica da Política, este trabalho está organizado em seções. Apresenta-se, inicialmente, a Introdução situando a importância da produção orgânica e

Agroecológica no cenário nacional; em seguida encontram-se os fundamentos teóricos em uma aproximação à Teoria Institucionalista, importante arcabouço para explicação do objeto de estudo; posteriormente, encontram-se os procedimentos metodológicos com apresentação da matriz proposta por Sabourin et al., (2019) para análise de políticas agroecológicas no nível subnacional, a sistematização da trajetória das políticas nacionais e o processo de construção da Peapo-SC, com um olhar para os próximos passos de sua implementação. E, por fim, apresentam-se as principais conclusões do estudo.

## **2 ABORDAGEM TEÓRICO-ANALÍTICA: INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO**

Existe um núcleo teórico definido e nem sempre convergente entre as diversas abordagens institucionalistas, que, pela própria diversidade que as caracterizam, define instituições de maneira igualmente heterogênea (ora como normas ou padrão de comportamento, ora como formas institucionais, ora como padrão de organização da firma, ou como direito de propriedade). Entretanto, isto não invalida a contribuição teórica de cada uma delas, mas constitui fonte de riqueza do pensamento institucionalista, pois cada conceito corresponde uma abordagem (CONCEIÇÃO, 2002).

No âmbito da economia, o institucionalismo tem origem no pensamento de Veblen, Commons e Mitchel, denominado de Antigo Institucionalismo. Tais autores desenvolveram uma linha analítica mais descritiva, com foco sobretudo na crítica ao individualismo e ênfase nos instintos e hábitos. Posteriormente, outra linha denominada de Nova Economia Institucional, tendo como principais referências Coase, Williamson e North, cujos dois primeiros tratam dos custos de transação e a governança; enquanto o terceiro incorpora categorias do velho institucionalismo, como a história, cultura e aprendizado, entre outros. E, a última linha, os Neo-Institucionalistas, cujos autores figuram Hodgson e Matheus, retoma principalmente o conceito vebleniano de hábitos, mas incorporam outros dentre os quais o regramento social e a interação, em processo cumulativo, indivíduo e ambiente para explicar o processo de desenvolvimento.

Segundo Cario; Azevedo; Borges (2021), os instintos, os hábitos, as instituições e a mudança institucional são categorias analíticas fundamentais pelas quais a teoria institucionalista é constituída, tanto para o velho como para os neo-institucionalistas. Para Monastério (1998) os instintos são propensões inatas que estão presentes na conduta humana e definem os objetivos fim do comportamento. Pioneiro, Veblen (1899) apresenta várias formas de manifestação dos instintos, como o trabalho quando se busca da eficiência; predatório com propósito de extração; parental relacionado aos cuidados coletivos; e o de curiosidade voltado aos avanços da ciência. As formas como os instintos se manifestam e se concretizam em padrões de comportamento, geram hábito de vida. Por seu turno, os hábitos, considerados como instituições para Veblen, são decorrentes de ações, pensamentos e comportamentos repetidos que permite comportar-se de determinada forma diante de ocasiões particulares. Tais comportamentos no

seu curso vão gerando aprendizado, possibilitando se adequar às novas circunstâncias (HODGSON 2003, 2010).

Em Hodgson (2011), instituições são sistemas de regras que estruturam as interações sociais. De forma mais abrangente, instituições são sistemas duradouros de regras sociais que estão presentes nas normas de comportamento e convenções, bem como nas estruturas legais. Além disso, compreendem restrições, práticas e ideias definidas que podem delinear os objetivos e as preferências individuais e que fornecem sustentação às interações sociais. Instituições não são estáticas, ao contrário estão sujeitas a mudanças; movimentos e ocorrências em processo seletivo e coercitivo na sociedade permitem moldar e projetar o futuro. Nessa linha, afirma Conceição (2002), que os homens compreendem as coisas, podendo modificar ou fortalecer seus pontos de vista.

Veblen, do velho institucionalismo quanto Hodgson, do neoinstitucionalismo demonstram que existe um processo cumulativo e interativo entre instituições e indivíduo. As interações são consideradas dialéticas e se posicionam em processo de realimentação. Assim, as ações têm importante contribuição para entendimento do processo de mudança posto que enfatizam os efeitos reconstitutos das instituições sobre os indivíduos; ao mesmo tempo, que evidenciam a dependência da evolução institucional em relação a formação de hábitos individuais concorrentes. Em verdade, as instituições moldam as aspirações individuais, criando base para existência. Contudo, as instituições dependem dos indivíduos, das interações entre eles como hábitos compartilhados de pensamento (NEUBERGE, SILVA; CARIO, 2022).

Tanto para Veblen quanto Hodgson [...] as estruturas sociais ou instituições, não podem existir independentemente das concepções e ações dos agentes individuais. Se os indivíduos deixam de existir, as estruturas sociais também desaparecem, pois são as ações individuais, tomadas em conjunto, que reproduzem e/ou transformam as estruturas sociais (PONTES, 2008). Nesses termos, Hodgson estabelece aproximação maior do conceito de instituição ao legado de Veblen, em que o mesmo deve estar inserido em um ambiente analítico que contemple os indivíduos, seus hábitos, normas e padrões de conduta – o que exige na análise, a inclusão de um ambiente de complexidade que contemple, de forma interativa, todos esses conceitos. Para tanto, requer-se que se avance na compreensão da noção de evolução, que tem em Veblen fonte teórica da aplicação dos princípios darwinianos às ciências sociais, sugerindo-se que a relação entre o conceito de instituição e o processo de mudança (e, conseqüentemente, de crescimento) que opera em um ambiente evolutivo.

Esquierro; Cario (2022) recuperam as palavras de North (1990, p. 13) na definição de instituições. Esse define instituições como “(...) s regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem e que moldam a interação humana”. Em complemento, as instituições delimitam a forma “como o jogo vai ser disputado”, as regras; é preciso definir quem são os “jogadores”, as organizações. Esses são considerados “(...) grupos de indivíduos

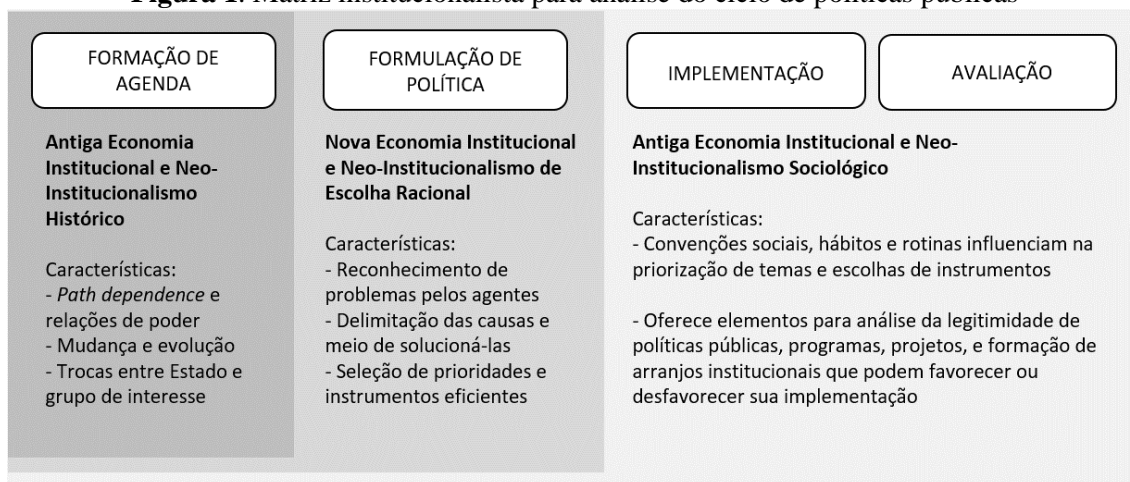
vinculados por algum propósito comum em busca da consecução de determinados objetivos” (North, 1990, p. 16).

Sob esse quadro, as instituições se expressam de duas formas restritivas: formal e informal. As restrições formais: “(...) abrangem regras políticas (e jurídicas), regras econômicas e contratos (...) passando por leis e por regulamentos específicos, até contratos individuais, estipula restrições que vão de regras gerais e estipulações específicas” (North, 1990, p. 86). Tais restrições evoluem, se modificam com consequência da transformação gradativa de costumes em regras. Enquanto, as restrições informais “São regras que jamais foram conscientemente delineadas e cujo cumprimento é do interesse de todos” (North, 1990, p. 54). Tais restrições abrangem valores, moral, tabus e costumes e se expressam por meio da cultura. Assim como, as restrições formais, as informais não são estáticas, evoluem e moldam o comportamento cotidiano dos indivíduos na sociedade (ESQUIERRO; CARIO, 2022).

As duas formas de restrições se complementam, mas também geram tensões. As restrições formais podem complementar as informais, por exemplo reduzir os custos de informação, monitoramento e execução colaborando para atenuar as restrições informais em problemas que venham ocorrer em trocas mais complexas. Assim como, as restrições informais podem modificar, suplementar e ampliar o regramento formal, como por exemplo a existência de determinado costume e comportamento facilitadores de aplicação de certa legislação em determinado ambiente. Nessa perspectiva, North (1990) aponta que a complementariedade e tensões entre as restrições codificadas e tácitas definirão os direitos de propriedade, a redução das incertezas, as oportunidades disponíveis, a estabilidade institucional, enfim as condições propícias para o desenvolvimento.

Para North (1990), o Estado tem importância central, na medida em que define e cuida do *enforcement* da base legal de uma sociedade, respondendo diretamente pela manutenção e formação de suas regras formais. Nesse sentido, a iniciativa das reformas institucionais deve partir com mais frequência do Estado, por meio de seus governos. Nesse curso, possui responsabilidade pelo crescimento econômico, na medida em que na sociedade moderna, cabe-lhe definir, atribuir e garantir direitos de propriedade. E, seguir no exercício de suas funções barganhar com a sociedade a promoção do crescimento, em um clima de liberdade, não apenas econômica, mas também política e social (ESQUIERRO; CARIO, 2022). Nessa linha, de ação do Estado, Chechi e Grisa (2020) recorrem a variáveis da escola institucionalista (Figura 1) em demonstração dos potenciais desse tratamento no exercício das políticas públicas.

**Figura 1.** Matriz institucionalista para análise do ciclo de políticas públicas



Fonte: Elaborada pelos autores (2022), com base em Chechi e Grisa (2019).

A institucionalização de uma ação pública não é sancionada necessariamente por uma lei ou política, mas pelas normas, regras, rotinas e procedimentos que governam as interações (SABOURIN et al., 2019), sendo a combinação das três primeiras determinantes dos processos que correspondem às formas de mobilização dos atores individuais ou coletivos e às dinâmicas de trocas entre esses atores, “para criar ou desfazer coalizões de ação” (GUÉNEAU et al., 2019, p. 10).

Em termos de abrangência de campo de estudo, Chechi e Grisa (2020) enfatizam que as instituições passaram a ter importância crescente em estudos de economia, sociologia, ciência política, e políticas públicas nas últimas décadas, sendo observada uma virada institucionalista nas ciências sociais, vinculada principalmente à Nova Economia Institucional (NEI) em estudos de caso; mas, também, presentes em análises interpretativas da realidade econômica social e de aproximações com outras teorias – schumpeteriana e keynesiana - sob a perspectiva Neo-Institucionalista, como enfatizam Hodgson (2009) e Nelson; Nelson (2002) – estudos em que as instituições são referenciadas em diversos termos, como ambiente institucional, arranjo institucional, institucionalidades e inovação institucional.

Viana e Waquil (2020) reconhecendo a importância das instituições e com base em uma perspectiva interdisciplinar, inferem que o Institucionalismo passou a ser utilizado como referencial para estudos rurais recentemente, a partir dos estudos dos hábitos, tradições e normas de comportamento como parte (fundamental, *grifo nosso*) do sistema econômico, e não como apenas um ambiente institucional, como determinado pela NEI, tendo o caráter ativo do indivíduo como um conceito central do Institucionalismo Original, onde, a partir dele e de sua coletividade, se originam as instituições.

Moura (2017) corrobora observações de Monastério (1998) de que as instituições de Veblen podem estar internalizadas nos indivíduos na forma de hábitos de pensamento, ou ocorrem por pressão social para que sejam cumpridas, onde a internalização estaria em detrimento da coerção das

instituições. Apesar disso, ainda é prevalente a carência de pesquisas sob os pressupostos do Institucionalismo Evolucionário, “tendo o processo de mudança, os desequilíbrios, o indivíduo como ser ativo, a importância de hábitos e costumes e a compreensão das instituições e da história como fatores fundamentais para entender o presente e projetar o futuro” (VIANA; WAQUIL, 2020, p. 45).

Considerando que o Institucionalismo Original é uma abordagem comportamental, que analisa o comportamento dos indivíduos diante de suas escolhas (VIANA; WAQUIL, 2020), a agenda de pesquisa institucionalista propõe uma reflexão sobre a relação entre os indivíduos, suas interações e difusão comportamental no ambiente social, “que permitem a formação e disseminação de determinados arranjos e conformações institucionais, nem sempre previsíveis e passíveis de classificação como mais ou menos adequados, eficientes ou duradouros” (CONCEIÇÃO, 2020, p. 23). Na concepção do autor, é o processo que decorrerá destas mediações ou interações que explicará os êxitos ou fracassos das diferentes trajetórias escolhidas ou seguidas. Esse entendimento parece refletir a trajetória de constituição da Peapo-SC, conforme demonstrado nas seções seguintes.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho se caracteriza em abordagem de natureza qualitativa-descritiva do tipo Estudo de Caso, com o objetivo de compreender a trajetória histórica e a situação atual da Peapo-SC, considerando as diversas etapas de sua construção e institucionalização, em uma aproximação destas à Teoria Institucionalista, utilizando a matriz metodológica proposta por Sabourin et al., (2019) para análise de políticas agroecológicas no nível subnacional.

A matriz de Sabourin et al., (2019) foi construída no âmbito da rede “Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina” (PP-AL), adaptada do quadro de análise conhecido como “pentágono da ação pública”, desenvolvido pelos teóricos Lascoumes e Le Galès (2012) a partir de cinco variáveis: atores, representações, instituições, processos e resultados, para a matriz de análise apresentada no Quadro 1, elementos que se aproximam das características propostas na matriz elaborada na Figura 1. Posteriormente, essa matriz foi utilizada para estudo das dinâmicas e dos processos de institucionalização da Agroecologia em nível estadual em dez estados brasileiros (RS, PR, SP, RJ, MG, BA, SE, MA, PA, AM) e no Distrito Federal.

**Quadro 1.** Matriz de análise das políticas de promoção da Agroecologia no nível subnacional

Variáveis do pentágono da ação pública		Elementos de análise
1. ATORES	Interesse Estratégias Recursos	Atores-chave (individuais e coletivos) da construção da PEAPO
		Funções dos atores e forma de relação entre o Estado e a Sociedade civil
		Recursos e interesses dos atores
2. REPRESENTAÇÕES	Qualificação dos desafios Ideias Valores	Ideias e concepções de Agroecologia prevaletentes na PEAPO
		Tensões entre atores (no sentido da confrontação das ideias)
		Principais problemas públicos (sociais) que se destacam nos debates e/ou na agenda política

	Símbolos	
<b>3. INSTITUIÇÕES</b>	Normas Quadros de ação	Trajetória institucional (inclusive “dependência de caminho”) e situação atual da PEAPO (em construção, aprovada, implementada)
		Contexto político estadual e contexto político post-eleições
		Nível de institucionalização
<b>4. PROCESSOS</b>	Mobilizações Coalizões Conflitos	Coalizões políticas a favor e contra a PEAPO
		Espaços de debate e arenas
		Pontos de tensões e conflitos entre atores e coalizões
<b>5. RESULTADOS</b>	Efeitos produzidos	Modelo de governança da PEAPO
		Instrumentos da PEAPO
		Instrumentos que dialogam com a PNAPO e com outras políticas (estaduais ou federais)

Fonte: Elaborado pelos autores (2022), adaptado de Sabourin et al., (2019).

A variável *atores* pode considerar abordagens individuais ou coletivas, com indivíduos dotados de recursos e estratégias, além de possuir certa autonomia de escolha, guiados por interesses materiais, simbólicos ou ambos. As *representações* englobam os quadros cognitivos e normativos que dão sentido, condicionam e refletem as ações dos atores. As *instituições* são o conjunto de normas, regras, rotinas e procedimentos que governam as interações desses atores, e os *processos* são as formas de interação e recomposição desses no tempo, tendo os *resultados* como consequências ou efeitos da ação pública (SABOURIN et al, 2019 apud LASCOUMES, LE GALÈS, 2012, p. 45-46).

Visando entender os avanços da Peapo-SC, como instrumento de coleta de dados foi realizada análise documental dos Projetos de Lei que originaram a Política no Estado, além de entrevistas semiestruturadas com atores participantes do processo e do movimento agroecológico no Estado: o Deputado responsável pela apresentação do Projeto de Lei; um representante de uma cooperativa de produtores agroecológicos do Estado; e um representante da Comissão de Produção Orgânica em Santa Catarina (CPOrg).

Constatou-se que os *atores* possuem protagonismo nas ações - sendo públicos ou representantes da sociedade civil, responsáveis pelo *start* de qualquer dinâmica. Também se evidenciou que as *representações* e os *processos* se desenvolvem interligados, conectados, visto que o ambiente institucional funciona como uma grande arena para as dinâmicas se desenvolverem, sendo também o espaço onde as mobilizações e os conflitos ganham materialidade. Dessa forma, consideramos as variáveis como peças de uma engrenagem, em que uma depende da outra para acontecer, mesmo que apresentem assimetrias.

#### **4 A AGROECOLOGIA NO BRASIL DESDE A PNAPO: AVANÇOS E RETROCESSOS**

A produção de alimentos com enfoque orgânico e agroecológico ganhou notoriedade na agenda de políticas públicas do Brasil nos anos 1980, como movimento de contestação à modernização agrícola que vinha ocorrendo no país (MOURA, 2017). Autores (Grisa e Schneider, 2015; Moura, 2017; Niederle et al., 2019) concordam que a Constituição Federal, promulgada em

1988, contribuiu em ações voltadas ao campo da Agroecologia, ao viabilizar mudanças nas dinâmicas sociais do país.

O Brasil possui reconhecimento internacional pelo avanço de políticas públicas voltadas à Agroecologia, trajetória que está associada à atuação dos movimentos sociais, sindicais, profissionais e estudantis que impulsionaram (e ainda impulsionam) discussões e práticas de agricultura alternativa (NIEDERLE et al., 2019), tendo como marco importante a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo)<sup>3</sup>, reconhecida, principalmente, pela sua estrutura de governança (prêmio *Future Policy Awards 2018*, promovido pela ONU FAO e *IFOAM - Organics International*) (GUÉNEAU et al., 2019).

A Pnapo tem raízes em diversas iniciativas desenvolvidas em todas as regiões do Brasil, protagonizadas por movimentos sociais, organizações não-governamentais e de agricultores familiares, ainda no final da década de 1970, o que resultou na multiplicação de redes locais, regionais e territoriais de gestão do conhecimentos agroecológicos, estabelecendo um diálogo entre a sociedade civil e o governo (União, Estados federados e municípios), “dando origem a uma pluralidade de dinâmica de institucionalização da Agroecologia” (SCHMITT et al., 2017, p. 75).

Como diretrizes, a Pnapo possui: a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada e saudável, por meio da oferta de produtos orgânicos e de base agroecológica isentos de contaminantes que ponham em risco a saúde, a promoção do uso sustentável dos recursos naturais, a conservação dos ecossistemas naturais e recomposição dos ecossistemas modificados, a promoção de sistemas justos e sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, a valorização da agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade e estímulo às experiências locais de uso e conservação dos recursos genéticos vegetais e animais, em especial àquelas que envolvam o manejo de raças e variedades locais, tradicionais ou crioulas, a ampliação da participação da juventude rural na produção orgânica e de base agroecológica e a contribuição na redução das desigualdades de gênero, por meio de ações e programas que promovam a autonomia econômica das mulheres (BRASIL, 2012).

Para que fosse possível avançar em seus objetivos, o Decreto também instituiu a criação de um Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) e uma estrutura de governança responsável pela gestão do Plano, além da criação de diagnóstico, estratégias, objetivos, metas, indicadores e ações a serem realizadas. Como responsáveis por essa gestão, foram criadas a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo), com o objetivo de articular os diferentes órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), órgão de composição paritária entre governo e sociedade civil

---

<sup>3</sup> Instituída pelo Decreto Nº 7.794/2012.

organizada. A operacionalização da Pnapo foi concretizada por essas duas instâncias, a partir de 2013, com a criação do Planapo I (Ciclo 2013-2015), e do Planapo II (Ciclo 2016-2019), processo que desencadeou um grande esforço de articulação para convergência entre organizações sociais e gestores públicos, tanto do campo agroecológico, quanto da produção orgânica (SCHMITT et al, 2017).

Os Planapos fizeram o país avançar em várias etapas na consolidação da Agroecologia e da produção orgânica, mas hoje, enfrenta um processo de desconstrução do apoio à agricultura familiar, refletindo na paralisação de políticas e na redução de recursos (GUÉNEAU et al., 2019), atingindo a produção orgânica e agroecológica, desde maio de 2016, quando o governo Temer assumiu a gestão federal, com a extinção dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Trabalho, e junto a este, da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), que teve suas atribuições incorporadas pelo Ministério da Cidadania. Agrega-se a extinção, no atual governo, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), órgão de controle social e participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

O mesmo Decreto<sup>4</sup> que extinguiu o Consea, também foi responsável pela extinção, da Ciapo e da Cnapo, suscitando o desmonte da Pnapo, além de outras estruturas (Grupo Técnico para acompanhamento das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, Comissão Executiva encarregada da implantação das ações direcionadas à produção e ao uso de biodiesel como fonte de energia, Programa Territórios da Cidadania, Grupo Executivo para a Regularização Fundiária na Amazônia Legal, Comitê de Gestão das Ações de Atenção à Saúde e de Segurança Alimentar para a População Indígena, entre outras) foram extintas pelo mesmo Ato, prejudicando ainda mais o desenvolvimento de territórios e comunidades tradicionais que desempenham importante papel no fortalecimento e manutenção da produção de alimentos saudáveis e sustentáveis.

Niederle et al., (2019) ressaltam que a atmosfera de debates em torno da Agroecologia tencionou os limites políticos, institucionais e práticos de coexistência entre o agronegócio e a agricultura familiar, onde o primeiro, ao mesmo tempo em que se manifesta em termos políticos, econômicos e territoriais, também se apresenta como obstáculo à implantação de uma política capaz de reorientar as políticas de desenvolvimento rural de forma aprofundada, como é a Agroecologia (p. 286).

Por outro lado, o enfraquecimento de políticas federais de agricultura familiar e de Agroecologia incentiva iniciativas locais, regionais e estaduais, e “gera mudanças nas relações de poder entre os atores e das rupturas de trajetórias institucionais, para avaliar seus efeitos sobre as

---

<sup>4</sup> Decreto Nº 9.784, de 7 de maio de 2019. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9784.htm)

dinâmicas de institucionalização das agroecologias em curso no nível estadual” (GUÉNEAU et al., 2019, p. 8). Nos últimos anos, foram mobilizadas iniciativas de construção de políticas estaduais de Agroecologia e de produção orgânica (Peapos), já vigentes em boa parte dos estados nacionais, além de iniciativas apoiadas por governos locais, espalhadas por todo o país.

## **5 TRAJETÓRIA DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE SANTA CATARINA**

### **5.1 Políticas de Agroecologia e produção orgânica em Santa Catarina**

De um total de 26.622 produtores orgânicos certificados no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO)<sup>5</sup>, publicado pelo MAPA no mês de janeiro de 2022, Santa Catarina possui 1.732 registros, sendo o quarto Estado com maior número de produtores orgânicos certificados, superado apenas pelo Rio Grande do Sul (3.996 registros), Paraná (3.899 registros) e São Paulo (2.054 registros).

Enquanto ciência desenvolvida a partir da década de 1970, a Agroecologia surgiu como consequência da busca de suporte teórico para as diferentes correntes de agricultura alternativa que já vinham se desenvolvendo desde a década de 1920 (ASSIS, ROMEIRO, 2002). Em Santa Catarina, essas iniciativas também se originam e encontram maior aderência em representantes da agricultura familiar, que buscam atividades, mercados, arranjos institucionais e formas de organização que permitam manter condições sociais, econômicas e políticas de sobrevivência - como as redes de cooperação, organizadas em associações, condomínios ou cooperativas de produto descentralizadas (inclusive de produtos agroecológicos).

Essas redes têm obtido o apoio de políticas como o Pronaf, Programa SC Rural (parceria do governo do estado com o Banco Mundial, encerrado em 2017)<sup>6</sup>, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para sua estruturação e inserção nos mercados (MIOR et al., 2018), este último, em menor grau, devido à situação de pandemia, apesar de Santa Catarina ter destinado 34% dos recursos do PNAE para a agricultura familiar em 2019, e 41% em 2020, de acordo com a Gerência de Alimentação Escolar da Secretaria Estadual de Educação (SED)<sup>7</sup>, superando os 30% obrigatórios pela Lei nº 1.1947/2009.

Com aporte previsto na faixa de R\$ 100 milhões, as políticas que devem ter maior relevância em 2022 são as que visam minimizar os impactos das estiagens e ampliar a resistência hídrica das

---

<sup>5</sup> Disponível em <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/cadastro-nacional-produtores-organicos>

<sup>6</sup>Atualmente há tratativas para renovação do Programa. Disponível em <https://www.epagri.sc.gov.br/index.php/2021/02/05/governo-do-estado-se-reune-com-banco-mundial-para-discutir-renovacao-do-programa-sc-rural/>

<sup>7</sup>Disponível em <https://www.sed.sc.gov.br/secretaria/imprensa/noticias/31370-sed-promove-evento-sobre-a-importancia-da-agricultura-familiar-para-a-alimentacao-escolar>

propriedades rurais do Estado, como o Programa SC Mais Solo e Água e o Reconstrói SC, uma linha de crédito emergencial para a recuperação de sistemas produtivos<sup>8</sup>.

Santa Catarina também conta com políticas de incentivo e apoio à Agroecologia e à produção orgânica, como o Programa Menos Juros, criado em fevereiro de 2018, os produtores de orgânicos do Estado, enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), podem contrair financiamentos de até R\$ 100 mil, com prazo ampliado para pagamento, e com juros subsidiados pela Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca; a Lei Nº 17.677/2019, que instituiu a Política Estadual de Incentivo às Feiras de Produtos Orgânicos, porém, sem ações concretas, visto que o Estado ainda não possui feiras exclusivamente de produtos orgânicos; e a mais recente, a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (Peapo) instituída pela Lei Nº 18.200/2021, que criou a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (Peapo) e deve também alavancar a organização das feiras em âmbito estadual.

## **5.2 A Peapo-SC em evidência**

Santa Catarina foi o décimo quinto Estado brasileiro a aprovar uma Política de Agroecologia e Produção Orgânica (Peapo). A proposta é resultado de anos de mobilização de produtores, movimentos sociais e outros atores da sociedade civil, como estudantes, técnicos e pesquisadores da área (Figura 2), seguindo o mesmo movimento nacional para constituição da Pnapo e para as Peapos de outros Estados brasileiros.

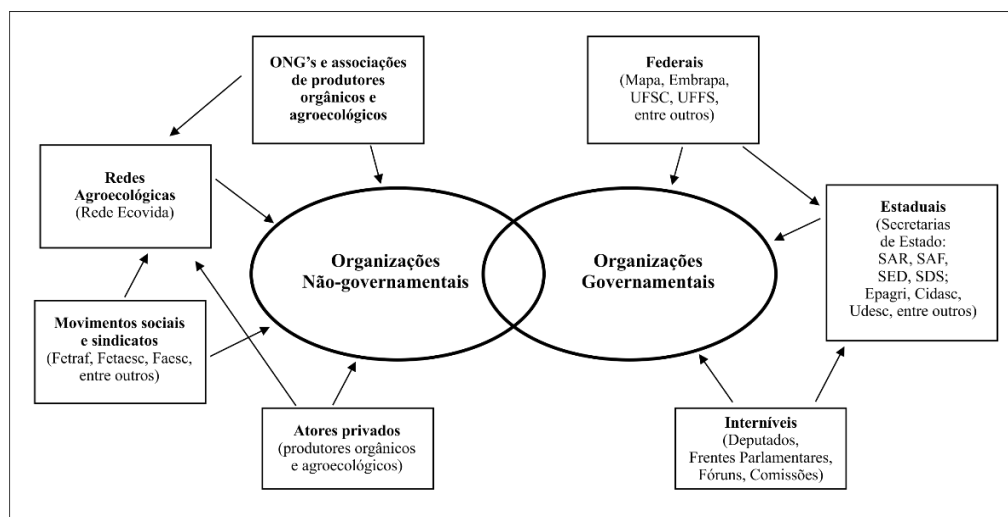
Um dos principais espaços de discussão sobre a Agroecologia e a produção orgânica catarinense é o Seminário Estadual de Agroecologia, que teve a última edição realizada em maio de 2022, no município de Lages (X Edição). Tendo a temática da biodiversidade nos sistemas agroalimentares e a relação entre alimento e saúde, o evento se caracterizou como uma retomada do engajamento de produtores, movimentos sociais, atores políticos, organizações públicas e sociedade civil, após o recesso imposto devido à pandemia de Covid-19 (e após o desmantelamento de diversas políticas públicas nacionais nesse período), oferecendo uma reflexão sobre os caminhos percorridos pela Agroecologia e as formas de enfrentamento dos desafios hodiernos.

Fruto de uma série de ações e debates, e realizado de forma itinerante pelo Estado (Rio do Sul em 1999, Chapecó em 2001, Florianópolis em 2005, Lages em 2008 e São Miguel do Oeste em 2010), a VI Edição do Seminário, realizada em Pinhalzinho, de 23 a 24 de maio de 2013, foi provavelmente a que deu início, de forma institucionalizada, à trajetória da Política aprovada no ano de 2021.

---

<sup>8</sup>Disponível em <https://www.epagri.sc.gov.br/index.php/2022/01/07/governo-catarinense-planeja-investimento-de-r-150-milhoes-para-minimizar-os-impactos-da-estiagem-no-meio-rural/>

**Figura 2.** Atores da construção da Peapo-SC



Fonte: Elaborado pelos autores; Modelo adaptado de Guéneau et al., (2019)

O primeiro projeto de lei (PL Nº 0074.8/2017) que buscou a institucionalização da Peapo no Estado foi proposto em 2017, elaborado em conformidade com o Planapo nacional e tendo como documento de referência o Projeto de Lei Nº 21.916/2016, em tramitação para institucionalizar a PEAPO na Bahia, além de contribuições do GT de Combate aos efeitos dos Agrotóxicos da Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia - proposta que culminou na Lei 4581/2018 instituindo a Peapo no Estado do Amazonas, além das Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, aprovadas em 2014 e pioneiras no país. Após a tramitação na Assembleia Legislativa de Santa Catarina, e com base em manifestações de Secretarias e órgãos estaduais (Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca (SAR), Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS), Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) e Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST), foram apontadas inconstitucionalidades na proposta, tendo sido rejeitada e arquivada no início do ano de 2019<sup>9</sup>.

Alguns avanços contudo, marcaram o ano de 2019 com conquistas importantes para os produtores de orgânicos: a publicação da Lei Nº 17.677/2019<sup>10</sup>, que instituiu a Política Estadual de Incentivo às Feiras de Produtos Orgânicos, oriunda do Projeto de Lei Nº 0360.0/2016, com o objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional e o direito à alimentação adequada e saudável, além de estimular o consumo de produtos orgânicos, o empreendedorismo, o cooperativismo e a economia solidária no Estado, e conscientizar a população sobre os benefícios de uma alimentação saudável. Apesar de aprovada por unanimidade, a Lei encontra limites devido a dificuldades de organização da produção e de acesso dos produtores aos mercados.

<sup>9</sup> Disponível em <http://visualizador.ale.sc.gov.br/VisualizadorDocumentos/download?token=NTY3>

<sup>10</sup> Disponível em [http://leis.ale.sc.gov.br/html/2019/17677\\_2019\\_lei.html](http://leis.ale.sc.gov.br/html/2019/17677_2019_lei.html)

Em abril de 2019 foi criada a Frente Parlamentar em Defesa das Empresas Públicas de Santa Catarina, com o objetivo de debater sobre a situação dessas empresas mediante a reforma administrativa proposta pelo atual governador do Estado. Na ocasião, também foi criado o GT para o Fortalecimento de Empresas Agrícolas, composto por representantes dos sindicatos dos trabalhadores da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri), da Central de Abastecimento do Estado de Santa Catarina (Ceasa) e da Cidasc. Esse grupo de trabalhadores foi responsável por propor a reapresentação do Projeto de Lei proposto em 2017, para criação da Peapo, evidenciando a importância da mobilização da sociedade civil organizada para o avanço de normativas que valorizem e incentivem a produção orgânica e agroecológica de alimentos, respaldados por atores públicos, que possuem “por um lado, os recursos jurídicos internos para preparar os projetos de lei de Agroecologia e, por outro lado, as conexões políticas necessárias para encontrar aliados nas assembleias locais” (GUÉNEAU et al., 2019, p. 13).

Tendo como base a mesma proposta de 2017, predominam na Peapo-SC as definições e conceitos abrangentes da Agroecologia e da Produção Orgânica adotadas por outros Estados e abarcadas, inclusive, pela Política Nacional, incorporando interesses de grupos distintos (agricultores familiares e urbanos, povos e comunidades tradicionais- indígenas, quilombolas, entre outros), representados por organizações da sociedade civil, redes institucionais, redes sociais de economia solidária, cooperativas, associações e empreendimentos econômicos que promovem, assessoram e apoiam a Agroecologia, a produção orgânica e o consumo consciente e sustentável de alimentos, “evitando conflitos latentes” (GUÉNEAU et al., 2019, p. 13).

Com alterações pontuais, o projeto foi novamente submetido, em setembro de 2019, na Assembleia Legislativa, sob o N° 0310.1/2019, tendo sido aprovado dois anos depois sob a Lei N° 18.200, de 13 de setembro de 2021. A nova proposta apresentou modificações em relação ao projeto original, ampliando os itens referentes às restrições e fiscalização do uso de agrotóxicos, além de prever a obrigatoriedade do Estado em atender às diretrizes da Lei, mediante a criação de linhas de crédito específicas, convênios, tratamento tributário, sanitário e ambiental diferenciado, entre outros incentivos como financiamentos, editais de ensino e pesquisa, e preferência aos produtos orgânicos e agroecológicos em compras institucionais. Tais propostas ofereceriam à Agroecologia e à Produção Orgânica certo protagonismo e garantia de avanços com a aprovação da Lei, exceto pelo fato de que esses itens foram retirados da Política aprovada, gerando o esvaziamento da proposta inicial, e requerendo a necessidade de políticas complementares para atender a tais demandas, ilustrando o interesse de diferentes atores.

Antes da aprovação, contudo, a proposta tramitou na Assembleia Legislativa<sup>11</sup> por um período de vinte e três meses, tendo sido analisada novamente por diversas Secretarias e órgãos estaduais, por solicitação da Comissão de Agricultura e Política Rural da Alesc. Diante das manifestações apresentadas, a Comissão de Agricultura e Política Rural se manifestou favorável à Peapo, propondo emenda substitutiva ao projeto, que passou a tramitar com a redação final da Lei aprovada, suprimindo os artigos referentes à maior restrição ao uso de agrotóxicos e de transgênicos, e do artigo que previa garantias de execução dos objetivos da Lei (sendo este o principal diferencial da proposta), tornando-a uma norma “genérica” e bastante similar às Peapos adotadas em outros Estados da Federação, com a exceção de que a Lei catarinense não cria, a exemplo de outras, a Comissão responsável pela elaboração do Plano Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (Pleapo), citado no Artigo 6º e um dos instrumentos essenciais de governança da Peapo. Esta deve ser regulamentada por meio de Decreto específico do governo estadual, já elaborado e em processo de análise<sup>12</sup>.

O processo de aprovação da Peapo catarinense ilustra o mesmo cenário apresentado por Guéneau et al., (2019) no país, marcado por tensões e coalizões entre grupos defensores de uma produção sustentável de alimentos, e grupos que defendem o modelo hegemônico de produção, e demarcam uma trajetória institucional de *path dependence* e de contextos políticos favoráveis à temática, considerando que as políticas propostas só tiveram aprovação a partir de uma mudança de gestão do governo, em 2019.

Exemplo disso, é que a aprovação da Peapo se beneficiou de uma janela de oportunidade: ao mesmo tempo em que as políticas de restrição ao uso de agrotóxicos não avançam no Estado, ações de incentivo à produção sustentável de alimentos são vistas com simpatia por atores políticos e pela sociedade civil, sem, no entanto, garantias de efetividade, visto que dependem cada vez mais de subsídios financeiros e aporte técnico, além de maior mobilização de representantes da sociedade civil para avançarem.

## 6 PRÓXIMOS PASSOS DA PEAPO-SC

Conforme explicitado na seção anterior, a aprovação da Peapo em Santa Catarina, por mais que possua uma longa trajetória de construção, se beneficiou de um movimento contrário às políticas de restrição ao uso de agrotóxicos no Estado, e agora avança para uma nova etapa de desafios, visando sua regulamentação. Aprovada em setembro de 2021, a Peapo entrou em vigência no mês de janeiro de 2022, e as próximas etapas demandam de regulamentação por parte do governo do Estado e da criação de uma estrutura de governança para elaboração e implementação do Plano Estadual de

---

<sup>11</sup>Processo disponível em <http://visualizador.alesc.sc.gov.br/VisualizadorDocumentos/download?idProcesso=MjMyOA>

<sup>12</sup> No mês de junho de 2022.

Agroecologia e Produção Orgânica (Pleapo). Entrevistas realizadas no mês de novembro de 2021, evidenciam essa necessidade. A análise dos elementos apontados pelos entrevistados corrobora com as variáveis descritas na Matriz de Sabourin et. al (2019), cujos elementos encontram-se no Quadro 2 e descritos nos parágrafos seguintes.

Em relação à variável *Atores*, é possível identificar que, antes de estabelecer um sistema de governança da Política e de elaboração do Plano, é necessário avançar na construção de parcerias que viabilizem os objetivos da norma, por meio, por exemplo, da Secretaria da Agricultura do Estado e da Epagri, visando a oferta de programas de capacitação, de acompanhamento, de treinamento, e de monitoramento de propriedades.

“[...] há a necessidade de organizar o sistema de produção, para que as associações ou cooperativas tenham o sistema de recolhimento, separação, armazenamento, logística de distribuição e venda dos produtos, criando uma cadeia em Santa Catarina para isso, e com o objetivo de criar regiões agroecológicas em Santa Catarina, livres de agrotóxicos, a exemplo do que aconteceu com a eliminação da febre aftosa” (Deputado, 2021).

Uma produção de base orgânica ou agroecológica demanda organização da área e da estrutura produtiva para que se obtenha o respaldo de entidades ou grupos certificadores, valendo-se da certificação como uma vantagem competitiva:

“Hoje temos cinquenta associados da Cooperativa, mas como tivemos mudança da nossa certificadora recentemente, alguns produtores tomaram outros caminhos, como o de venda direta, mais local, que não demanda certificação por auditoria [...] devemos ter hoje em torno de vinte famílias produzindo regularmente” (Representante da Cooperativa de Agricultores Ecológicos, 2021).

A aprovação da Lei acontece em um momento de grande desafio para os produtores, de grande concorrência com a indústria, tornando a variável *Processos* um ponto importante de apoio para coalizões e mobilizações em torno da manutenção desse tipo de produção e da ampliação do acesso aos mercados consumidores:

“Nosso principal canal de comercialização atualmente é por venda direta, ou via distribuidoras em situações de reposição, devido ao custo de logística, que ficou inviável para venda direta [...] a venda direta fica concentrada em redes de supermercados no litoral de Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, além do e-commerce, que ainda tem pouca representatividade, pois o custo do frete sempre é a maior dificuldade (Representante de Cooperativa de Agricultores Ecológicos, 2021).

A Associação de Promoção de Orgânicos (Organis) revelou que esses produtos registraram aumento de vendas de 30% em 2020, chegando a um patamar de R\$ 5,8 bilhões de reais, com ampliação da oferta de produtos em supermercados, lojas de conveniência e no comércio eletrônico. Apesar do custo superior em relação aos produtos convencionais, o aumento da preocupação do consumidor com a saudabilidade e a segurança alimentar se tornou o principal fator na compra de produtos orgânicos.

“O conceito do alimento orgânico já está pulverizado [...] quando iniciamos o trabalho, essa era a maior dificuldade, tivemos que abrir todas as portas [...] a fase agora é de oferecer um produto com qualidade e preço competitivo [...] hoje as pessoas já sabem que é um alimento com mais qualidade e se tiverem oportunidade, vão consumir [...] o que impacta ainda é o custo [...] e com o cenário de mais consumidores querendo consumir orgânicos, as grandes empresas percebem essa oportunidade e conseguem inserir produtos com escala no mercado [...] na linha de mercearia de modo geral, essa oferta

tem crescido muito, mesmo sendo produto importado, o preço é muito competitivo, aí nosso dever de casa acaba sendo produzir bem a matéria-prima, ter uma indústria que saia um pouco do artesanal para o semi-industrial para ganhar um pouco de escala e utilizar embalagens mais econômicas [...] ao mesmo tempo que temos clientes dispostos a pagar menos pelo orgânico, temos outros que não aceitam embalagens mais simples [...] esse é o cenário, e mesmo sendo mais simples, nosso sachê tem custo trinta, quarenta por cento superior em relação ao custo da grande indústria [...] Já tentamos fazer planejamento de longo prazo, mas o horizonte tem sido cada vez mais reduzido devido às inovações que estão surgindo e precisamos incorporar, precisamos ter uma estratégia de guerra” (Representante da Cooperativa de Agricultores Ecológicos, 2021).

De acordo com a Organics (2021), a previsão da empresa de pesquisas BBC Research é que o mercado global de alimentos e bebidas orgânicos obtenha crescimento de 11,4% até 2024, chegando à cifra de U\$ 211 bilhões - projeção que tem recebido atenção e ações efetivas da indústria produtora de alimentos, com maior capacidade de produção e potencial de escoamento. Cabe ressaltar que o mercado institucionalizado tem sido o principal canal de acesso dos consumidores a esses produtos, visto que a situação de pandemia e as questões climáticas recentes têm restringido a produção e a presença de pequenos produtores em feiras livres, casas coloniais e outros canais de proximidade. Além disso, a suspensão de atividades escolares também foi prejudicial aos produtores que tinham o maior escoamento com a venda institucional por meio do PNAE.

Na linha de frangos por exemplo, tivemos que sair do mercado, pois o impacto com a entrada da grande indústria foi muito grande [...] nosso tempo de maturação da carne era de sessenta a oitenta dias, enquanto que eles fazem o produto com o tempo de quarenta dias [...] utilizando a mesma plataforma convencional e fazendo a conversão [...] isso reduz muito o custo [...] eles chegaram no mercado com embalagem diferenciada e com os preços promocionais, próximos do convencional, não conseguimos segurar [...] e boa parte da carne orgânica produzida pela agroindústria nacional é para exportação, e nós precisaríamos de muito tempo para conseguir encher um contêiner, então não dava pra pensar em exportar” (Representante da Cooperativa de Agricultores Ecológicos, 2021).

Os discursos a seguir registrados pelos entrevistados ilustram os aspectos normativos e os quadros de ação existentes, evidenciados pela variável *Instituições*.

“Durante um tempo atuamos com o mercado institucional, mas agora ele está bem reduzido [...] atualmente nosso principal canal de venda são as redes supermercadistas, quem tem uma dinâmica mais linear de compra, já que a venda em feiras é limitada para a inclusão de muitas famílias e precisamos aproveitar todas as oportunidades [...] por isso a grande sacada hoje seria melhorar a competitividade com a questão tributária, essa é a nossa grande expectativa [...] a partir de assistência técnica e de mobilização é importante, mas via parcerias ela acontece, a maior dificuldade é mesmo a parte comercial” (Representante de Cooperativa de Agricultores Ecológicos, 2021).

“Atualmente, o Estado possui uma lei que só permite a realização de parcerias com o Sistema OCESC, então as pequenas cooperativas e associações não conseguem aderir a recursos públicos, por isso, a necessidade de criar programas específicos para atender esse público” (Deputado, 2021).

Cabe ressaltar que a obrigatoriedade de tratamento tributário diferenciado foi retirada da proposta original, e substituída pela possibilidade de concessão, o que não apresenta nenhuma garantia de redução.

“O que a Política aponta são realmente as demandas que a gente percebe de todas as organizações, pode haver especificidade de uma ou outra região, mas ela traz a necessidade do conjunto [...] um ponto importante na Lei, que geraria impacto direto é a possibilidade de concessão de tratamento tributário diferenciado [...] o Estado do Rio de Janeiro tem essa Política, as coisas que são produzidas lá e vão para o supermercado são isentas de ICMS, e isso dá uma diferença muito grande[...] Como trabalhamos com a comercialização via Cooperativa, a carga tributária é bastante alta, então se tivéssemos essa

redução da carga tributária, já seria um benefício muito grande” (Representante de Cooperativa de Agricultores Ecológicos, 2021).

Outro desafio apontado pelos entrevistados é a oferta de crédito a essas iniciativas, necessário para que se obtenham avanços efetivos dos objetivos da Peapo-SC:

“Se a Lei não for regulamentada para ser colocada em prática, com disponibilidade de recursos, não adianta nada, vira ‘letra morta’ [...] por isso o desafio agora é buscar recursos e incentivar a criação de mais marcos regulatórios para acondicionar a Lei” (Representante CPOrg-SC, 2021).

A partir da variável **Representações** percebe-se a complexidade e a qualificação desses desafios, reveladas pela demanda de maior envolvimento institucional e ampliação da discussão com grupos de interesse, além de políticas municipais para avançar na regulamentação da norma:

“A ideia seria que agora cada Câmara Municipal baseado nessa lei vá construindo leis municipais adaptando elas, melhorando para reprodução em seus municípios [...] evitando que grandes empresas se apropriem dos espaços de compras institucionais, como já vem acontecendo em alguns municípios [...] e evitando que os produtores virem integrados dessas, como acontece em outras áreas” (Deputado, 2021).

[...] por isso, a questão de organizar Centrais é realmente um caminho, mas vai depender do incentivo, de apoio do Estado para avançar, [...] e do olhar da sociedade civil para irmos melhorando a Lei” (Deputado, 2021).

Embora a Peapo tenha como foco a produção livre de agrotóxicos, a continuidade do uso desses defensivos deve continuar permeando as discussões para regulação da Lei Estadual, demandando um olhar atento dos atores às políticas restritivas:

“Vamos elaborar um estudo de outras regulamentações a nível de Brasil, para entender como outros Estados fizeram, o que foi incluído, [...] apesar de a Lei estar bem embasada conceitualmente, faltando alguns pontos relacionados ao bem-estar animal e aos transgênicos, retirados do documento original, elaborado com apoio da CPorg na época” (Representante CPOrg-SC, 2021).

O representante dos produtores de orgânicos e agroecológicos se mostra otimista com a aprovação da Lei: “A gente sempre recebe a notícia com gratidão e alegria, mas fica na expectativa para ver como ela será executada [...] por exemplo, o anúncio do Programa de Compensação Ambiental, que era simples [...] foi bastante comemorado, e na prática não teve nenhum efeito”.

**Quadro 2.** Análise dos elementos necessários ao avanço da Peapo-SC

<b>Demandas da Peapo-SC</b>	<b>Variáveis do pentágono da ação pública</b>	
Construção de parcerias	<b>1. ATORES</b>	Interesse, Estratégias; Recursos
Capacitação e treinamento		
Acompanhamento e monitoramento de propriedades		
Maior envolvimento institucional	<b>2. REPRESENTAÇÕES</b>	Qualificação dos desafios; Ideias; Valores; Símbolos
Discussão com grupos de interesse		
Criação de políticas municipais		
Criação de programas de incentivo	<b>3. INSTITUIÇÕES</b>	Normas; Quadros de ação
Maior acesso a crédito		
Tratamento tributário diferenciado		
Manutenção da produção	<b>4. PROCESSOS</b>	Mobilizações; Coalizões; Conflitos
Ampliação do acesso aos mercados consumidores		

Fonte: Elaborado pelos autores (2022), adaptado de Sabourin et al., (2019).

Apesar de ser inegável o avanço obtido no processo de elaboração da Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica no Estado, essa trajetória é marcada pelo reconhecimento do próprio autor do projeto de lei de que as convenções sociais se apresentam como elementos de avanço e de retrocesso, onde, em cada fase desse ciclo, antigos problemas são superados, e concomitantemente outros surgem, dotados de características de *path dependence*. O Quadro 2 sintetiza essa emergência de demandas, que não são necessariamente “novas”, já se apresentavam durante a trajetória de elaboração da Peapo-SC, e permanecem como prioritárias.

Além dos desafios apontados pelos entrevistados para o avanço das políticas, cabe marcar, aqui, a necessidade urgente de mapeamento e estruturação de um sistema de informações sobre a produção orgânica e agroecológica no Estado. O CNPO elaborado pelo Mapa engloba apenas produtores certificados como orgânicos, mas torna-se importante considerar que Santa Catarina possui outros em transição, que ficam excluídos desse processo e conseqüentemente, do acesso às políticas de incentivo. Em agosto de 2021, muitos produtores orgânicos do Estado não constavam no cadastro do Mapa, que foi atualizado em janeiro de 2022, passando de 1.633 para 1.732 registros, mantendo Santa Catarina como o quarto maior produtor de orgânicos do país.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A aprovação da Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica de Santa Catarina pode ser considerada uma vitória da mobilização de atores públicos e da sociedade civil organizada, após um processo histórico de mobilizações, envolvendo produtores, movimentos sociais, sindicatos, estudantes, pesquisadores e outros representantes de organizações governamentais e não-governamentais.

Diante da potencialidade que se apresenta a partir da aprovação da norma, sua consolidação continuará demandando forte mobilização desses atores, evitando grande janela temporal para implementação, a exemplo do que tem ocorrido em outros Estados (Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Alagoas, São Paulo, Mato Grosso, Goiás, Amazonas) que tiveram suas Leis aprovadas há algum tempo, mas ainda dependem de regulamentação e de elaboração de seus Planos para se efetivarem.

O processo de construção da Peapo-SC corrobora com os elementos da matriz institucionalista para análise do ciclo de políticas públicas, proposta por Chechi e Grisa (2019), apresentada na Figura 1, ao considerar as relações de poder e de *path dependence* estabelecidas entre representantes do Estado e dos grupos de interesse na elaboração da agenda orgânica e agroecológica, refletindo os processos de acumulação decorrentes da interação indivíduos-instituições, conforme Veblen e Hodgson. Contudo, essas relações, apesar da aparente dialética, apresentam mais características de

realimentação que de retroalimentação, e refletem a necessidade de proposição e execução de políticas públicas com (e não para) os produtores orgânicos e agroecológicos.

Cabe ressaltar que em nossa análise metodológica, a última variável na matriz proposta por Sabourin et al., (2019) não foi incluída, visto que a estrutura de governança da Peapo-SC não foi constituída e seus instrumentos demandam de elaboração do Plano Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (Pleapo) visando elaboração de diagnóstico e definição de estratégias, objetivos, metas e indicadores para efetivo acompanhamento. Se os hábitos, decorrentes de ações, pensamentos e comportamentos repetidos (conforme Veblen) geram aprendizado, estes devem ser colocados em prática para viabilização da recém-publicada Lei.

Ainda, a aprovação da Peapo-SC abre caminho para a criação de políticas municipais de Agroecologia e Produção Orgânica, a exemplo do que já vem ocorrendo em municípios como Criciúma<sup>13</sup>, no sul do Estado, que já possui projeto de lei em tramitação, tendo a Política Estadual como referência, e de Florianópolis, que dispõe de uma Política Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica (Pmapo)<sup>14</sup> e instituiu, por meio da Lei Nº 10.628/2019, a produção agrícola, pecuária, extrativista e as práticas de manejo dos recursos naturais do município como zona livre de agrotóxicos.

Face ao que foi apresentado neste trabalho, é possível inferir que a Agroecologia e a produção orgânica têm possibilidades de avançar no Estado se mantiverem a mobilização da sociedade civil e o comprometimento de atores políticos, e demandará cada vez mais de um forte incentivo de governos locais para sua consolidação.

## REFERÊNCIAS

- ASSIS, R. L. de; ROMEIRO, A. R. Agroecologia e agricultura orgânica: controvérsias e tendências. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Editora UFPR. n. 6, p. 67-80, jul. /dez. 2002.
- BRASIL. Decreto Nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. **Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica**. Diário Oficial da União, 21/8/2012, Seção 1, p. 4, 2012.
- CARIO, S. A. F.; AZEVEDO, P. BORGES, J. W. **Aproximações teóricas neoschumpeteriana e institucionalista: uma visão complementar**. PPGeco – UFSC, Florianópolis – SC, 2021, 25 p.
- CHECHI, L. A.; GRISA, C. **Abordagens institucionalistas e as contribuições na análise de políticas públicas**. Revista de Políticas Públicas, v. 23, n.2, p. 735-753, 2019.
- CONCEIÇÃO, O. A. C. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Instituições, regras e hábitos: reflexões sobre a interação entre instituições e a economia na agenda institucionalista**. In.: **Instituições, regras e hábitos: proposições teóricas e aplicadas para estudos rurais**. Viana, J. G. A; Waquil, P. D. (org.) Curitiba: CRV, 2020.
- ESQUIERRO, L. C.; CARIO, S. A. F. As trajetórias do pensamento econômico de Douglas North: uma interpretação analítica. Anais do XIV Congresso Brasileiro de História Econômica e IV

<sup>13</sup> Disponível em <https://sc-criciúma-camara.ad.sistemalegislativo.com.br/api/processo-geral-pdf/4e0223a87610176ef0d24ef6d2dcde3a>

<sup>14</sup> Conforme Lei Nº 10.392/2018.

- Conferência Internacional de História de Empresas. ABPHE. Varginha – MG, 15 a 17/11/2021. 33 p.
- GUÉNEAU, S. et al. **A construção das políticas estaduais de Agroecologia e produção orgânica no Brasil**. Revista Brasileira de Agroecologia, v. 14, n. 2, p. 15, 2019.
- HODGSON G. **The hidden persuaders: institutions and individual in economic theory**. Cambridge Journal of Economics, v.27, p.159-175, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Choice, habit and evolution**. Journal of Evolutionary Economics. V. 20, p.1-18, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Qué son las instituciones?** Revista CS. Cali-Colombia, n.8, p.17-53, jul/dic. 2011.
- MONASTÉRIO, L. M. **Guia para Veblen – um estudo sobre economia evolucionária**. Pelotas – RS: Editora Universitária, 1998.
- MOURA, A. C. **O papel do indivíduo na evolução institucional de Veblen**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), 2017.
- NELSON, R. NELSON, K. **Technology, institutions, and innovation systems**. Research Policy, 31, p. 265-272, 2002.
- NORTH, D. **Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico [1990]**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.
- PONTES, Renato F. **O restabelecimento do institucionalismo evolucionário de Thorstein veblen e uma perspectiva realista da filosofia da ciência: para além do positivismo**. Dissertação de Mestrado. Departamento de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico. Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2008.
- SABOURIN, E. et al. **Marco teórico e metodológico: a ação pública para a Agroecologia**. In. SABOURIN et al. (Orgs.) **Construção de Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais**. Curitiba: Editora CRV, 2019.
- SANTA CATARINA, **Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (2021)**. Disponível em [http://leis.ale.sc.gov.br/html/2021/18200\\_2021\\_lei.html](http://leis.ale.sc.gov.br/html/2021/18200_2021_lei.html) Acesso em 30 set 2021.
- VEBLEN, T. B. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições [1899]**. São Paulo: Pioneira, 1965.
- VIANA, J. G. A.; WAQUIL, P. D. **Instituições e a Economia Rural: elementos analíticos a partir do Institucionalismo Evolucionário**. In.: **Instituições, regras e hábitos: proposições teóricas e aplicadas para estudos rurais**. Viana, J. G. A; Waquil, P. D. (org.) Curitiba: CRV, 2020.