

mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193
Volumen 11 • Número 2 • noviembre 2024



Vol. 11 / Nº 2

Artículos

El teletrabajo como parte de una transición socioecológica urbana. El ejemplo del área metropolitana de Toulouse
Corinne Siino

Adaptación de la planificación pública a las políticas de transición energética y del uso sostenible del suelo en Francia
Hélène Nessi

La "gran transición": necesidad de cambios en la educación tecnológica superior
Oscar Arturo Castro-Soto

Limites à institucionalização da política orgânica e agroecológica catarinense, Brasil
Julie Rossato-Fagundes, Silvio Ferraz

El aluvión de 2022 en una comuna de Quito: Urbanización, vulnerabilidad y políticas interespecies
Angélica Ordóñez-Charpentier

El comercio informal en Quito: características, retos y necesidades
Francisco Enríquez-Bermeo

Teoría Feminista y Pensamiento Político: repensar los derechos, la libertad y la igualdad
Anabella Di Tullio

Hacia una interculturalidad resurgente: generando hermandad, grietas decoloniales y sanación en la Amazonía ecuatoriana
Alexandra J. Reichert, Ofelia Salazar Shiguango

El debate sobre la gestación por sustitución en Argentina: el vacío legal y sus consecuencias
María Celina PENCHASKY

América Latina y la guerra de Gaza: posición entre lucha de clases, conflicto Norte-Sur y transformación del poder global
Raina Zimmering

Informe

Análisis de buenas prácticas internacionales en gobernanza y políticas públicas en relación con los servicios públicos
María Pessina



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 11, Número 2 - noviembre 2024



FLACSO
ECUADOR



FLACSO ECUADOR
1974 - 2024



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 11, Número 2 - noviembre 2024

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)
André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

Comité Editorial

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)
André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)
David Post (Pennsylvania State University)
Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)
Jairo Rivera (Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador)

Anteriores Editores

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

Consejo Editorial

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)
Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)
Vera Chiodi (Université Sorbonne Nouvelle)
Robert Cobbaut (UCLouvain)
Renato Dagnino (Universidad de Campinas)
Verónica Egas (Universidad Católica del Ecuador)
Alma-Amalia González (Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM)
Jean de Munck (UCLouvain)
Matthieu de Nanteuil (UCLouvain)
Rolando Franco (FLACSO Chile)
Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)
Gloria Molina (Universidad de Antioquia)
Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)
María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)
Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)
Thomas Périlleux (UCLouvain)
Geoffrey Pleyers (UCLouvain)
Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)
Emmanuelle Sinardet (Université Paris Nanterre)
Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)
Unai Villalba (Universidad del País Vasco)
Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)
Cristina Zurbbirgen (Universidad de la República, Uruguay)

Gestora de la revista: Salomé Montenegro

Diseño y diagramación: Unidad de diseño-FLACSO Ecuador

© De la presente edición

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Telf.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

E-ISSN: 2661-9075

Quito, Ecuador 2024

Ira. edición: noviembre 2024

Los artículos que se publican en *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras, y son de acceso abierto.



Introducción 5

Artículos

1. El teletrabajo como parte de una transición socioecológica urbana. El ejemplo del área metropolitana de Toulouse 9-24

Corinne Siino

2. Adaptación de la planificación pública a las políticas de transición energética y del uso sostenible del suelo en Francia 25-48

Hélène Nessi

3. La “gran transición”: necesidad de cambios en la educación tecnológica superior 49-69

Oscar Arturo Castro-Soto

4. Limites à institucionalização da política orgânica e agroecológica catarinense, Brasil 70-93

Julie Rossato-Fagundes, Silvio Ferraz

5. El aluvión de 2022 en una comuna de Quito: urbanización, vulnerabilidad y políticas interespecies 94-117

Angélica Ordóñez-Charpentier

6. El comercio informal en Quito: características, retos y necesidades 118-145

Francisco Enríquez-Bermeo

**7. Teoría feminista y pensamiento político:
repensar los derechos, la libertad y la igualdad 146-157**
Anabella Di Tullio

**8. Hacia una interculturalidad resurgente:
generando hermandad, grietas decoloniales
y sanación en la Amazonía ecuatoriana 158-179**
Alexandra J. Reichert, MA, Ofelia Salazar Shiguango

**9. El debate sobre la gestación por sustitución
en Argentina: el vacío legal y sus consecuencias. 180-205**
María Celina Penchasky

**10. América Latina y la guerra de Gaza: posición
entre lucha de clases, conflicto Norte-Sur
y transformación del poder global 206-229**
Raina Zimmering

Informe

**11. Análisis de buenas prácticas internacionales
en gobernanza y políticas públicas en relación
con los servicios públicos 232-246**
María M. Pessina Itriago

Reseña

**12. Reseña: Jamil Mahuad. 2021. Así dolarizamos al Ecuador:
Memorias de un acierto histórico en América Latina 249-251**
Grace Yolanda Llerena Sarsoza

Política editorial 252-255

Artículos



Limites à institucionalização da política orgânica e agroecológica catarinense, Brasil

Limits to the institutionalization of the organic and agroecological policy of Santa Catarina, Brazil

Julie Rossato Fagundes*, Silvio Antonio Ferraz Cario**,
André Luis da Silva Leite***

Recibido: 13/05/2024 - Aceptado: 31/07/2024

70

Resumen

Santa Catarina foi o décimo quinto Estado brasileiro a aprovar uma Política de Agroecologia e Produção Orgânica, seguindo o mesmo movimento para constituição de outras políticas nacionais. Este artigo buscou contextualizar a trajetória histórica da Peapo catarinense e as variáveis da ação pública (atores, representações e instituições) presentes no processo, com o objetivo de identificar os principais limites à sua institucionalização, tendo abordagem qualitativa-descritiva do tipo Estudo de Caso. Mediante análise documental e entrevistas com atores participantes do processo, foi possível inferir que as convenções sociais se apresentam como elementos de avanço e de retrocesso, onde antigos problemas são superados, e concomitantemente outros surgem, dotados de path dependence.

Palavras-chave: agroecologia; economia institucional-evolucionária; instituições; políticas públicas; produção orgânica.

Abstract

Santa Catarina was the fifteenth Brazilian State to approve an Agroecology and Organic Production Policy, following the same movement to establish other national policies. This article sought to contextualize the historical trajectory of Peapo Santa Catarina and the variables of public action (actors, representations and institutions) present in the process, with the aim of identifying the main limits to its institutionalization, using a qualitative-descriptive Case Study approach. Through documentary analysis and interviews with actors participating in the process, it was possible to infer those social conventions present themselves as elements of advancement and regression, where old problems are overcome, and at the same time others emerge, endowed with path dependence.

Keywords: agroecology; institutional-evolutionary economics; institutions; public policy; organic production.

* Universidade Federal de Santa Catarina. julierfagundes@gmail.com

** Universidade Federal de Santa Catarina. fecario@yahoo.com.br

*** Universidade Federal de Santa Catarina. andre.leite@ufsc.br

Introdução

O Brasil possui reconhecimento internacional pelo avanço de políticas públicas voltadas à Agroecologia e à produção orgânica, em uma trajetória 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).¹ A lei brasileira que regulamenta o sistema orgânico de produção foi publicada em 2003, e desde então tem servido de base para uma série de novas legislações (Portaria 52/2021).

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) foi outro marco importante, tendo sido 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 a proposta de promover a integração, a articulação e a adequação de políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica (Decreto 7794/2012).

Do lado do consumo, os orgânicos registraram acréscimo de 30% nas vendas em 2020, movimentando R\$ 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, de acordo com pesquisa realizada pela Associação de Promoção dos Orgânicos (Organis). Além das tradicionais feiras de produtos orgânicos, o incremento na oferta pelas redes de supermercados e os serviços de *delivery* contribuíram para essa ascensão.

Em Santa Catarina, as iniciativas de produção orgânica e agroecológica 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 por exemplo, as redes de cooperação, organizadas em associações, condomínios ou cooperativas de produto descentralizadas. Essas redes têm obtido o apoio de políticas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para sua estruturação e inserção nos mercados (Mior et al. 2019).

Na atualidade, Santa Catarina é o quinto Estado com maior número de Unidades Produtivas Orgânicas (UPOs) certificadas no Brasil. Do total de 23.479

1 Uma versão anterior deste artigo foi apresentada no I Encontro de Economia Institucional Original (EINST), em 2022, sob o título “Instituições e Desenvolvimento na Dinâmica da Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica de Santa Catarina”. Os autores agradecem aos coordenadores do EINST pelos comentários na versão anterior.

registros no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO), publicado pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) em setembro de 2024, 5,31% estão em Santa Catarina, totalizando 1.297 registros. Em 2021, a produção catarinense de alimentos orgânicos e de base agroecológica recebeu um novo estímulo com a publicação da Lei 18200/2021 que instituiu a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (Peapo).

Com discussão iniciada ainda em 2013, a primeira proposta da Peapo foi construída em 2017, de forma coletiva pela sociedade civil e diversos atores públicos, em favor da consolidação de formas mais sustentáveis de produção e modo de vida. Para ilustrar essa constatação, foi necessário contextualizar a trajetória histórica da Peapo, por meio de análise documental dos Projetos de Lei que originaram a Peapo no Estado, identificando quem foram os atores desse processo, quais instituições estiveram presentes e por que a publicação da Lei demorou para ocorrer.

A próxima seção apresenta fundamentos da Economia Institucional-Evolucionária, um importante arcabouço para explicação do objeto de estudo. Posteriormente, encontram-se os procedimentos metodológicos com apresentação da matriz para análise de políticas agroecológicas no nível subnacional, uma breve sistematização da Política nacional de Agroecologia e produção orgânica e o processo de construção da Peapo catarinense, além da análise sobre os limites à sua institucionalização. Por fim, são expressas as principais considerações sobre o estudo.

Instituições e políticas públicas na abordagem da Economia Institucional-Evolucionária

Há um núcleo teórico 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), o que não invalida a contribuição teórica de cada uma delas, mas constitui fonte de riqueza do pensamento institucionalista, pois cada conceito corresponde a uma abordagem (Conceição 2002).

No âmbito da Economia, o Institucionalismo tem origem no pensamento de Veblen, Commons e Mitchell, denominado de Antigo Institucionalismo ou Institucionalismo Original. 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 (NEI), 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-ambiente para explicar o processo de desenvolvimento.

Cario, Azevedo e Borges (2021) observam que os instintos, os hábitos, as instituições e a mudança institucional são categorias analíticas fundamentais pelas quais a teoria institucionalista é constituída, tanto para os antigos como para os neo-institucionalistas. Os instintos são propensões inatas que estão presentes na conduta humana e definem os objetivos-fim do comportamento (Monastério 1998). Pioneiro, Veblen (1899; 1965) apresenta várias formas de manifestação dos instintos: o do trabalho, quando se busca eficiência; o predatório, com propósito de extração; o 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 permitem se comportar de determinada forma diante de ocasiões particulares. Tais comportamentos no seu curso vão gerando aprendizado, possibilitando se adequar às novas circunstâncias (Hodgson 2003, 2010).

Instituições são sistemas de regras que estruturam as interações sociais (Hodgson 2011). 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. As instituições não são estáticas, ao contrário, estão sujeitas a mudança. Movimentos e ocorrências em processo seletivo e coercitivo na sociedade permitem moldar e projetar o futuro. É nessa linha que os homens compreendem as coisas, podendo modificar ou fortalecer seus pontos de vista (Conceição 2002).

Ao compreender as transações como unidade básica dos acordos sociais, o institucionalista John Commons afirmava que toda transação é rodeada por conflitos que emergem da escassez de recursos. Para evitar a resolução desses conflitos por meio de força física, um controle coletivo deveria ser operado por meio de instituições – tanto desorganizadas (regras informais) quanto organizadas (regras formais por meio de Organizações). No entendimento de Commons (1931), toda ação individual é na verdade, uma transação, e o Estado é um exemplo de Organização com a função de regulação e controle das relações sociais (transações), assumindo assim, um papel instrumental.

Foi seguindo essa lógica, que Coase (1937) lançou as bases da NEI em seu artigo “The Nature of the Firm”, ao identificar a necessidade das instituições (empresas, mercado, Estado) como mecanismos de regulação e de redução de custos nas transações econômicas. A preocupação com as transações assume na NEI, em primeiro plano, o caráter de busca pela eficiência econômica pelos agentes. Posteriormente, seguindo essa perspectiva, Williamson (1975, 1985), introduziu nesse tratamento teórico-analítico novas categorias analíticas: incerteza, frequência, ativos específicos e estrutura de governança.

Em outro caminho explicativo acerca das relações dos indivíduos na sociedade, 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 reconstitutivos das instituições sobre os indivíduos, ao mesmo tempo que evidenciam a dependência da evolução institucional em relação à formação de hábitos individuais concorrentes. Em verdade, as instituições moldam as aspirações individuais, criando base para existência, mas dependem dos indivíduos e das interações entre eles, refletidas em hábitos compartilhados de pensamento.

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 maior aproximação 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 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) opera em um ambiente evolutivo.

Esquierro e Cario (2022) recuperam as palavras de North na definição de instituições. Esse define instituições como “as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem e que moldam a interação humana” (North 1990, 13). 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, 16). É preciso ainda considerar que instituições são dotadas de uma trajetória prévia (*path dependence*) responsável por influenciar o presente e o futuro. Entender essa trajetória é importante para a compreensão dos processos de desenvolvimento (ou a falta deles) em uma sociedade e para novos arranjos institucionais.

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 a determinações específicas” (North 1990, 86). Tais restrições evoluem, se modificam em consequência da transformação gradativa de costumes em regras. Restrições informais “são regras que jamais foram conscientemente delineadas e cujo cumprimento é do interesse de todos” (North 1990, 54). 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 e 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 legislação em determinado ambiente. Nessa perspectiva, 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, ou outras condições propícias para o desenvolvimento (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 elaboração de suas regras formais (North 1990). Nesse sentido, a iniciativa das reformas institucionais deve partir com mais frequência do Estado, por meio de seus governos, que nesse curso, possuem responsabilidade pelo crescimento econômico, na medida em que, na sociedade moderna, cabe a ele definir, atribuir e garantir direitos de propriedade. Além disso, 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 e Cario 2022).

Em termos de abrangência de campo de estudo, Chechi e Grisa (2019) 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 NEI em estudos de caso, mas também, presentes em análises interpretativas da realidade econômica social, e de aproximações com outras teorias, como a schumpeteriana e a keynesiana.

Sob a perspectiva Neo-Institucionalista, Hodgson (2010) e Nelson e Nelson (2002) enfatizam estudos em que as instituições são referenciadas em diversos termos - ambiente institucional, arranjo institucional, institucionalidades e inovação institucional. O último termo ganha expressão principalmente em Schumpeter (1989), um dos precursores do tratamento das inovações como alavanca do desenvolvimento. Nessa perspectiva, as inovações modificam, transformam e provocam mudanças no ambiente econômico, impulsionando assim, o desenvolvimento.

Na linha de ação do Estado, Chechi e Grisa (2019) recorrem a variáveis da escola institucionalista (figura 1) em demonstração dos potenciais desse tratamento no exercício das políticas públicas, já que 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). A combinação das três primeiras são 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, 10).

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



Fonte: Elaboração própria com base em Chechi e Grisa (2019).

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 y Waquil 2020, 45).

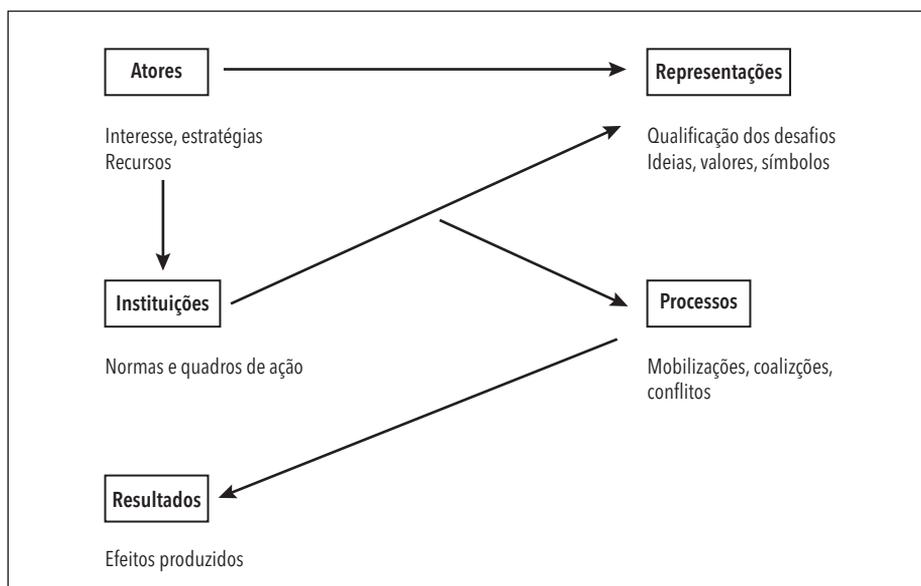
Considerando que o Institucionalismo Original é uma abordagem comportamental, que analisa os indivíduos diante de suas escolhas (Viana y Waquil 2020), a agenda de pesquisa institucionalista propõe uma reflexão sobre a relação entre os indivíduos, suas interações e difusão comportamental no ambiente social, “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, 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 de Santa Catarina, conforme demonstrado nas seções seguintes.

Procedimentos metodológicos

Considerando as etapas de construção e institucionalização da Política de Santa Catarina, este trabalho se caracteriza em uma abordagem qualitativa-descritiva do tipo Estudo de Caso. Para atender ao objetivo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores participantes do processo legislativo e do movimento agroecológico no Estado.

Analiticamente, buscamos uma aproximação dos conceitos da Economia Institucional-Evolucionária com variáveis do “pentágono da ação pública” desenvolvido

Figura 2. Pentágono da ação pública



Fonte: Sabourin et al. (2019).

pelos teóricos Lascoumes e Le Galès (figura 2) e dispostas na matriz metodológica proposta por Sabourin et al. (2019) para análise de políticas agroecológicas no nível subnacional (quadro 1). Especificamente neste trabalho, as variáveis analisadas foram: atores, representações e instituições.

A variável *atores* considera 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 (Sabourin et al. 2019).

Foi realizada análise documental dos Projetos de Lei que originaram a Peapo catarinense, além de entrevistas semiestruturadas com atores participantes do processo legislativo e do movimento agroecológico no Estado, como o representante parlamentar responsável pela apresentação do Projeto que deu origem à Lei; um representante de uma cooperativa de produtores agroecológicos do Estado; e um representante da Comissão de Produção Orgânica de Santa Catarina (CPOrg). A CPOrg é constituída por diferentes segmentos da sociedade, com o objetivo de fomentar e regular a produção orgânica.

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	Atores-chave na construção da Peapo
	Estratégias	Relação entre Estado e sociedade civil
	Recursos	
2. Representações	Qualificação dos desafios	Ideias e concepções prevalentes na Peapo
	Ideias	Tensões entre atores (confrontação das ideias)
	Valores	Destques nos debates e na agenda política
	Símbolos	
3. Instituições	Normas	Trajetória institucional e situação atual da Peapo
	Quadros de ação	Contexto político
		Nível de institucionalização

Fonte: Adaptado de Sabourin et al. (2019).

Avanços e retrocessos da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica: breve contextualização

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, 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.

Para que fosse possível à Pnapo avançar em seus objetivos, foi instituída junto a ela a criação de um Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) e uma estrutura de governança responsável pela gestão do Planapo, com o desenvolvimento 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 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 enfrentaram um processo de desconstrução do apoio à agricultura familiar, refletindo na paralisação de políticas e na redução de recursos (Guéneau et al. 2019), para a produção orgânica e agroecológica, desde quando Michel Temer assumiu a gestão federal em maio de 2016. Os primeiros movimentos foram 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.

Com a gestão de Jair Bolsonaro, a partir de 2019, foi extinto o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), órgão de controle social e participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Junto ao Consea, também foram extintas as Ciapo e Cnapo, gestoras do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, suscitando o desmonte da Pnapo e de outras estruturas extintas pelo mesmo Ato, prejudicando o desenvolvimento de territórios e comunidades tradicionais que desempenham importante papel no fortalecimento e manutenção da produção de alimentos saudáveis e sustentáveis.

Desde 2023, com a mudança da gestão federal, essas instâncias foram retomadas com ampliação da participação do governo e da sociedade civil, tendo como prioridade a construção do III Planapo, atualmente em andamento, além do resgate e fortalecimento de programas nacionais que visam incentivar a produção agrícola por meio de compras institucionais, e possibilitam a participação de produtores orgânicos ou agroecológicos, além de promover a segurança alimentar e nutricional dos beneficiários, como o PNAE e o PAA.

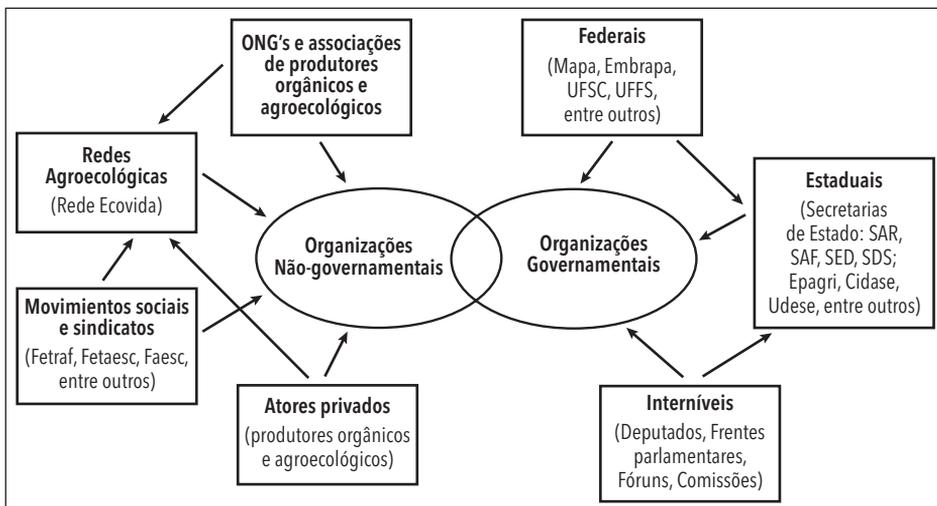
Política catarinense de Agroecologia e produção orgânica

A partir da Pnapo, foram mobilizadas iniciativas de construção de políticas estaduais de Agroecologia e de produção orgânica (Peapos), além de iniciativas apoiadas por governos locais, espalhadas por todo o país. Santa Catarina foi o décimo quinto Estado brasileiro a aprovar uma 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 3), seguindo o mesmo movimento nacional para constituição da Pnapo e para as Peapos de outros Estados brasileiros.

O primeiro projeto de lei 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 para institucionalização da Peapo da Bahia, além de contribuições do Grupo de Trabalho (GT) de Combate aos efeitos dos Agrotóxicos da Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia, e das Peapos de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul (ambas foram pioneiras no país, aprovadas em 2014).

Após a tramitação na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc), e com base em manifestações de diversas Secretarias e órgãos estaduais, foram apontadas inconstitucionalidades na proposta, tendo sido rejeitada e arquivada no início do ano de 2019. Dentre as inconstitucionalidades apontadas à época, estava a criação de despesas ao Poder Executivo, previsto como uma das fontes de financiamento

Figura 3. Atores da construção da Peapo catarinense



Fonte: Adaptado de Guéneau et al. (2019)

para subsidiar a criação de linhas de crédito especiais, e o tratamento tributário, ambiental e sanitário diferenciado à produção orgânica e agroecológica.

No entanto, o ano de 2019 teve uma conquista importante para os produtores catarinenses: a publicação da Lei 17677/2019 que institui a Política Estadual de Incentivo às Feiras de Produtos Orgânicos. Essa Lei tem 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, ainda encontra limites devido a dificuldades de organização da produção e de acesso dos produtores aos mercados.

Trajetória da Peapo

Um dos principais espaços de discussão sobre a Agroecologia e a produção orgânica no Estado é o Seminário Catarinense de Agroecologia. Realizado de forma itinerante, o evento se caracteriza pelo engajamento de produtores, movimentos sociais, atores políticos, organizações públicas e sociedade civil, oferecendo uma reflexão sobre os caminhos percorridos pela Agroecologia e as formas de enfrentamento dos desafios hodiernos. Entre os anos de 1999 e 2022 foram realizadas dez edições do evento, em diversas regiões do Estado, abordando temáticas que vão desde a produção até a valorização da participação da juventude e das mulheres na Agroecologia, passando por discussões sobre políticas públicas, conservação ambiental, impacto dos transgênicos e necessidade de assistência técnica e extensão rural agroecológica (Kaufmann e Peixer 2022).

A VI Edição do Seminário, realizada em 2013 no município de Pinhalzinho, foi provavelmente a que deu início de forma institucionalizada à trajetória da Peapo aprovada no ano de 2021. O documento “Manifesto apresenta pautas e desafios da agroecologia em SC” (Seminário Estadual de Agroecologia 2013), sintetizou vinte propostas com foco na elaboração de políticas e programas para a consolidação da Agroecologia como agricultura sustentável, além de campanhas educativas para a produção e o consumo de alimentos saudáveis.

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 governo 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 Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (Cidasc).

Esse grupo também foi o responsável pela reapresentação do Projeto de Lei para criação da Peapo, proposto em 2017, e mantendo as definições e os conceitos abrangentes da Agroecologia e da produção orgânica adotadas por outros Estados, e abarcadas, inclusive, pela Pnapo, 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, 13).

Com alterações pontuais, o projeto foi novamente submetido à Alesc em setembro de 2019, tendo sido finalmente aprovado em setembro de 2021. As principais modificações em relação ao projeto original buscaram ampliar 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 considerável esvaziamento da proposta inicial, e requerendo a necessidade de políticas complementares para atender a tais demandas, ilustrando o interesse de diferentes atores (Quadro 2).

Durante a tramitação na Alesc por um período de vinte e três meses, a proposta foi analisada por diferentes Secretarias e órgãos estaduais. Entre diversas manifestações apresentadas, os pareceres se mostraram favoráveis à aprovação da Peapo. Propostas substitutivas ao projeto, no entanto, suprimiam 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. Estes seriam os pontos mais importantes e diferenciais da proposta, e a supressão tornou a Peapo catarinense uma norma “genérica” e bastante similar às Peapos adotadas em outros Estados da Federação. A principal exceção é 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 6 e um dos instrumentos essenciais de governança da Peapo. Esta Comissão ainda deve ser regulamentada por meio de Decreto específico do governo estadual.

Quadro 2. Modificações da proposta da Peapo catarinense

Proposta original	Proposta aprovada
<p>Art. 5º São diretrizes da PEAPO:</p> <p>XXII - implementação e fortalecimento de programas de restrição do uso de agrotóxicos e variedades transgênicas nos sistemas agroalimentares não orgânicos.</p>	<p>Art. 5º São objetivos da PEAPO:</p> <p>XX – Implementar, fortalecer e internalizar programas de redução do uso de agrotóxicos e variedades transgênicas e os programas de fiscalização do uso e monitoramento de resíduos de agrotóxicos.</p>
<p>Art. 8º Para atingir a finalidade e as diretrizes desta Lei, o Estado:</p> <p>I - Criará linhas de crédito especial, inclusive com subsídios, para a produção orgânica e agroecológica.</p> <p>IV - Financiará, por meio de editais públicos, projetos de agroecologia e de produção orgânica, de organizações não-governamentais, cooperativas e associações, e empreendimentos de economia solidária.</p> <p>VI - Estabelecerá para o produto agroecológico e orgânico critério de preferência nas aquisições institucionais e programas públicos.</p> <p>VII - concederá incentivos e apoios aos municípios e/ou regiões que criarem políticas municipais de Planos Municipais de Agroecologia e de Produção Orgânica e Planos Regionais de Agroecologia e de Produção Orgânica.</p>	<p>Art. 5º São objetivos da PEAPO:</p> <p>VIII – estimular e fortalecer a produção de insumos para produção orgânica e agroecológica.</p> <p>V – Ampliar e consolidar programas de pesquisa, assistência técnica e extensão rural e educação popular, estatais e não estatais, com foco na produção orgânica e agroecológica.</p> <p>XXX – priorizar produtos orgânicos e em conversão para produção orgânica nas compras Governamentais.</p> <p>XXIII – incentivar os Municípios a criarem e desenvolverem suas políticas municipais de agroecologia e produção orgânica e seus Planos Municipais de Agroecologia e Produção Orgânica.</p>
<p>Art. 8º Para atingir a finalidade e as diretrizes desta Lei, o Estado:</p> <p>III - concederá tratamento tributário, ambiental e sanitário diferenciado e favorecido para produtos, insumos, tecnologias e máquinas para a agroecologia e produção orgânica.</p>	<p>Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado a conceder tratamento tributário diferenciado aos produtos orgânicos, insumos, tecnologias, máquinas e equipamentos destinados ao desenvolvimento da produção orgânica.</p>

Fonte: Elaboração própria.

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, demarcando uma trajetória 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.

Limites à institucionalização da Peapo

Por mais que possua uma longa trajetória de construção, a aprovação da Peapo catarinense foi favorecida por um movimento contrário às políticas de restrição ao uso de agrotóxicos no Estado, e avança para uma nova etapa de desafios. Aprovada em setembro de 2021, entrou em vigência no mês de janeiro de 2022, e ainda carece de regulamentação e criação de uma estrutura de governança para elaboração e implementação do Pleapo. Antes de estabelecer um sistema de governança da Política e da elaboração do Plano, é necessário avançar na construção de parcerias que viabilizem os objetivos da norma. Entrevistas realizadas no mês de novembro de 2021, evidenciaram essa necessidade. Para o representante parlamentar entrevistado:

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 (entrevista com representante parlamentar, outubro de 2021, Chapecó, Santa Catarina).

Com a aprovação da Lei, se tornam ainda mais importantes as coalizões e mobilizações em prol da manutenção desse tipo de produção e da ampliação do acesso aos mercados consumidores. Conforme o representante da cooperativa de agricultores:

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 (entrevista virtual com representante de cooperativa de agricultores, novembro de 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. Para o representante da cooperativa de agricultores:

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 (entrevista virtual com representante de cooperativa de agricultores, novembro de 2021).

De acordo com a Organics, a previsão 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. O representante da cooperativa complementa:

Ao mesmo tempo que temos clientes dispostos a pagar menos pelo orgânico, temos outros que não aceitam embalagens mais simples (...) 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 semiindustrial para ganhar um pouco de escala e utilizar embalagens mais econômicas (...) 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 (entrevista virtual com representante de cooperativa de agricultores, novembro de 2021).

Do parágrafo anterior, chama atenção aos desafios que se colocam no enfrentamento das inovações propostas por grandes conglomerados, como a dedicação na produção de orgânicos em grande escala, que gera maior competitividade à indústria e amplia as dificuldades de inserção dos produtos artesanais, deixando os pequenos produtores à margem do mercado e dependentes de apoio institucional. Outro relato do representante da cooperativa ressalta essa situação:

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 (entrevista virtual com representante de cooperativa de agricultores, novembro de 2021).

O mercado institucional tem sido um importante canal de acesso dos consumidores a esses produtos, principalmente devido às variações climáticas que restringem cada vez mais a produção e a presença dos pequenos produtores em feiras livres, casas coloniais e outros canais de proximidade para a comercialização. A suspensão de atividades escolares durante a pandemia de COVID-19 também foi prejudicial aos produtores que tinham o maior escoamento com a venda institucional por meio do PNAE. O relato a seguir registrado pelo representante da cooperativa ilustram esse quadro de ação.

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 (entrevista virtual com representante de cooperativa de agricultores, novembro de 2021).

De acordo com o representante parlamentar entrevistado, o Estado de Santa Catarina dispõe de uma lei que só permite parcerias com cooperativas associadas à Organização das Cooperativas do Estado de Santa Catarina (Ocesc), restringindo o acesso de pequenos grupos ou associações aos recursos públicos, criando a necessidade de programas específicos para atendê-los. Ele ressalta: “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” (entrevista com representante parlamentar, outubro de 2021, Chapecó, Santa Catarina).

Em relação à Peapo, cabe lembrar que a obrigatoriedade de tratamento tributário diferenciado foi retirada da proposta original durante a tramitação e análise das Comissões da Alesc, sendo substituída pela possibilidade de concessão, o que não apresenta nenhuma garantia de redução da tributação. Para o representante da cooperativa de agricultores:

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 (entrevista virtual com representante de cooperativa de agricultores, novembro de 2021).

Outro limite apontado pelos entrevistados é a oferta de crédito a essas iniciativas, necessário para que se obtenham avanços efetivos dos objetivos da Peapo. Para o representante da CPorg-SC, sem a garantia da disponibilidade de recursos para a regulamentação da Lei, vai virar “letra morta”. O desafio, portanto, também é de incentivar a criação de outros marcos regulatórios para acondicionar essa Lei. Embora a Peapo tenha como foco a produção livre de agrotóxicos, a continuidade do uso desses defensivos deve continuar permeando as discussões para sua regulação, demandando um olhar atento dos atores.

O representante da CPorg acrescenta a necessidade de elaboração de um estudo de outras regulamentações, para entender como outros Estados estão atuando, e destaca que a normativa catarinense carece de melhor elaboração dos aspectos relacionados ao bem-estar animal e do uso de transgênicos, já que estes pontos também sofreram modificação da proposta original. A complexidade e a qualificação dessas limitações são 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. Para o representante parlamentar,

a ideia seria que agora cada Câmara Municipal baseado nessa lei vá construindo leis municipais adaptando-as, 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 (entrevista virtual com representante da Comissão de Produção Orgânica de Santa Catarina, novembro de 2021).

Quadro 3. Síntese dos principais limites à institucionalização da Peapo catarinense

Construção de parcerias	Capacitação e treinamento
Discussão com grupos de interesse	Acompanhamento e monitoramento de propriedades
Maior envolvimento institucional	Criação de programas de incentivo
Maior acesso a crédito	Tratamento tributário diferenciado
Manutenção da produção	Ampliação do acesso aos mercados consumidores
Criação de políticas municipais	

Fonte: Elaboração própria.

Apesar das limitações, o representante da cooperativa de agricultores 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” (entrevista virtual com representante de cooperativa de agricultores, novembro de 2021).

Apesar de ser inegável o avanço obtido no processo de elaboração da Peapo catarinense, essa trajetória é marcada pelo reconhecimento 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 3 sintetiza essa emergência de demandas, que não são necessariamente “novas”, pois já se apresentavam durante a trajetória de elaboração da Peapo, e permanecem prioritárias.

Além dos limites apontados para a institucionalização da Política, cabe ressaltar a necessidade urgente de indicadores sobre a produção orgânica e agroecológica no Estado. Desde 2022, a Epagri, por meio do Observatório Agro Catarinense, tem publicado mensalmente um painel com levantamento de preços recebidos pelo produtor orgânico, referente a diversas culturas, no entanto, o volume de produção e comercialização de orgânicos e agroecológicos ainda é desconhecido. Como o CNPO não apresenta informações completas sobre os produtos e atividades dos produtores orgânicos, os dados divulgados pela Epagri são importantes para compreender o panorama mercadológico. Ainda assim, as informações continuam incompletas e limitadas, como o desconhecimento do volume de produção e de comercialização anual, por exemplo. Essas lacunas também interferem no avanço de políticas públicas de apoio ao desenvolvimento do setor no Estado.

Conclusões

A aprovação da Peapo catarinense 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, 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 Política catarinense corrobora com os elementos da matriz institucionalista para análise do ciclo de políticas públicas apresentada, 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.

Apesar do extenso aparato técnico, há visível vulnerabilidade política na trajetória de construção, que deve incorrer na mesma fragilidade para a implementação da Peapo catarinense, ressaltando limites nos instrumentos de gestão para sua consolidação, como o fomento e o crédito, a assistência técnica e logística, a organização da comercialização, e a atuação ativa das instâncias de participação, uma vez que as garantias de execução dos objetivos da Lei foram suprimidas do documento. Se os hábitos, decorrentes de ações, pensamentos e comportamentos repetidos geram aprendizado, este deve ser colocado em prática em busca de um novo arranjo institucional para a viabilidade da norma recentemente publicada.

Referências

- Cario, Sílvio Antônio Ferraz, Paola Azevedo e Willian José Borges. 2021. “Aproximações teóricas neoschumpeteriana e institucionalista: uma visão complementar”. Documento não publicado.
- Cechi, Leticia Andrea, e Cátia Grisa. 2019. “Abordagens institucionalistas e as contribuições na análise de políticas públicas”. *Revista de Políticas Públicas* 2 (31): 735-753. <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v23n2p735-753>

- Coase, Ronald. 1937. “The Nature of the Firm”. *Economica* 4 (16): 386-405.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Commons, John Rogers. 1931. “Institutional Economics”. *American Economic Review* 21: 648-657. <https://lc.cx/0PSI3t>
- Conceição, Octávio Augusto Camargo. 2002. *Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.
- 2020. “Instituições, regras e hábitos: reflexões sobre a interação entre instituições e a economia na agenda institucionalista”. Em *Instituições, regras e hábitos: proposições teóricas e aplicadas para estudos rurais*, editado por João Garibaldi Almeida Viana e Paulo Dabdab Waquil, 19-41, Curitiba: Editora CRV.
- Decreto 7794/2012. Que institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. DOU 162, 21 de agosto. <https://lc.cx/-GrwZt>
- Esquierro, Leon Cardoso, e Silvio Antônio Ferraz Cario. 2021. “As trajetórias do pensamento econômico de Douglas North: uma interpretação analítica”. Apresentação apresentada no XIV Congresso Brasileiro de História Econômica e IV Conferência Internacional de História de Empresas, Varginha.
- Guéneau, Stéphane, Eric Sabourin, Julianna Colonna, Guilherme de Freitas Ewald Strauch, Marc Piraux, Claire Lamine, Mario Lucio de Ávila, Paulo Niederle, Flaviane de Carvalho Canavesi, Edson Diogo Tavares, William Santos de Assis, Yamira Rodrigues de Souza, Barbosa y Claudia Job Schmitt. 2019. “A construção das políticas estaduais de Agroecologia e produção orgânica no Brasil”. *Revista Brasileira de Agroecologia* 14 (2): 7-21. <https://doi.org/10.33240/rba.v14i2.22957>
- Hodgson, Geoffrey Martin. 2003. “The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory”. *Cambridge Journal of Economics* 2 (27): 159-175. <https://doi.org/10.1093/cje/27.2.159>
- Hodgson, Geoffrey Martin. 2010. “Choice, habit and evolution”. *Journal of Evolutionary Economics* 20 (1): 1-18. <https://doi.org/10.1007/s00191-009-0134-z>
- 2011. “Qué son las instituciones?”. *Revista CS* 8: 17-53.
<https://doi.org/10.18046/recs.i8.1128>
- Kaufman, Marielen Priscila, e Zilma Isabel Peixer. 2022. “O caminho da agroecologia no estado de Santa Catarina: uma análise a partir das cartas e manifestos dos seminários estaduais de Agroecologia”. *Revista Ambientes em Movimento* 2 (2): 29-37.
- Lei 17677/2019. Da Política Estadual de Incentivo às Feiras de Produtos Orgânicos. DOE 20933, 14 de janeiro. <https://lc.cx/hSfqqK>
- Lei 18200/2021. Da Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica. DOE 21605, 14 de setembro. <https://lc.cx/EyurU>

- Mior, Luiz Carlos, Dilvan Luiz Ferrari, Janice Maria Waittuch Reiter, Marcia Mondardo, Jurandi Gugel, Marcelo Sá, Antonio Marcos Feliciano y Tabajara Marcondes. 2019. “Redes de Cooperação na agricultura familiar de Santa Catarina: acesso aos novos mercados e políticas públicas”. Apresentação apresentada no VIII Encontro da Rede de Estudos Rurais, Florianópolis.
- Monastério, Leonardo Monteiro. 1998. *Guia para Veblen – um estudo sobre economia evolucionária*. Pelotas: Editora Universitária.
- Moura, Ana Carolina. 2017. “O papel do indivíduo na evolução institucional de Veblen”. Tese de mestrado, Universidade Federal de Santa Maria.
<https://lc.cx/hTpkIS>
- Nelson, Richard, e Katherine Nelson. 2002. “Technology, institutions, and innovation systems”. *Research Policy* 31 (2): 265-272. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(01\)00140-8](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(01)00140-8)
- Niederle, Paulo André, Eric Sabourin, Claudia Job Schmitt, Mario Lúcio de Ávila, Paulo Petersen e William Santos de Assis. 2019. “A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia”. *Redes* 24 (1): 270-291.
<https://doi.org/10.17058/redes.v24i1.13035>
- North, Douglass. 1990. *Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico*. São Paulo: Três Estrelas.
- Pontes, Renato Ferreira. 2008. “O restabelecimento do institucionalismo evolucionário de Thorstein Veblen e uma perspectiva realista da filosofia da ciência: para além do positivismo”. Tese de mestrado, Universidade Federal do Paraná.
<https://lc.cx/J0uWca>
- Portaria 52/2021. Que estabelece o Regulamento Técnico para os Sistemas Orgânicos de Produção e as listas de substâncias e práticas para o uso nos Sistemas Orgânicos de Produção. DOU 55, 23 de março. <https://lc.cx/ff2m1S>
- Sabourin, Eric, Stéphane Guéneau, Julianna Colonna e Luiz Raimundo Tadeu da Silva. 2019. “Marco teórico e metodológico: a ação pública para a Agroecologia”. Em *Construção de Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais*, editado por Eric Sabourin, Stéphane Guéneau, Julianna Colonna e Luiz Raimundo Tadeu da Silva, 17-26, Curitiba: Editora CRV.
- Schmitt, Claudia, Paulo Niederle, Mario Ávila, Eric Sabourin, Paulo Petersen, Luciano Silveira, William Assis, Juliano Palm e Gabriel B. Fernandes. 2017. “La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas a favor de la agroecología”. Em: *Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe*, editado por Eric Sabourin, Maria Mercedes Patrouilleau, Jean François Le Coq, Luis Vasquez e Paulo Niederle, 73-122, Porto Alegre: Editora Criação Humana/Red PP-AL/FAO.

- Schumpeter, Joseph Alois. 1989. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Nova Cultural.
- Seminário Estadual de Agroecologia. 2013. “Manifesto apresenta pautas e desafios da agroecologia em SC”. <https://lc.cx/FJtUgJ>
- Veblen, Thorstein. (1899) 1965. *A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições*. São Paulo: Pioneira.
- Viana, João Garibadi Almeida e Paulo Dabdab Waquil. 2020. “Instituições e a Economia Rural: elementos analíticos a partir do Institucionalismo Evolucionário”. Em *Instituições, regras e hábitos: proposições teóricas e aplicadas para estudos rurais*, editado por João Garibadi Almeida Viana e Paulo Dabdab Waquil, 43-63, Curitiba: Editora CRV.
- Williamson, Oliver Eaton. 1975. *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. Nova Iorque: Free Press.
- 1985. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. Nova Iorque: Free Press.

Entrevistas

- Entrevista com representante parlamentar, outubro de 2021, Chapecó, Santa Catarina.
- Entrevista virtual com representante da Comissão de Produção Orgânica de Santa Catarina, novembro de 2021.
- Entrevista virtual com representante de cooperativa de agricultores, novembro de 2021.