



Experiência de avaliação de políticas públicas: o caso da política de agroecologia brasileira

Experience of evaluation of public policies: the case of Brazilian agroecology policy

SOUZA, Cláudia de; SILVA, Priscila Luiza²

1 sclaudias@gmail.com, Doutoranda no Programa de Pesquisa e Pós-graduação do Centro de Desenvolvimento Sustentável (PPG-CDS/UnB), Universidade de Brasília; 2 priscilaluizas@gmail.com, Analista técnica de políticas sociais.

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo socializar uma experiência de avaliação de políticas públicas no âmbito brasileiro. Essa experiência, ainda em andamento, é uma das ações desenvolvidas para monitorar a implementação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, no âmbito do governo.

Palavras-chave: Políticas públicas; Agroecologia; Produção Orgânica; Monitoramento; Avaliação.

Abstract: *This study aims to socialize an assessment of experience of public policies in the Brazilian context. This experience, still in progress, is one of the actions taken to monitor the implementation of the Policy National of Agroecology and Organic Production under the government.*

Keywords: *Public policies; Agroecology; Organic Production; monitoring; evaluation.*

Contexto

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO é uma resposta à uma demanda clara apresentada na 4ª Marcha das Margaridas, ocorrida em agosto de 2011. A Marcha das Margaridas¹ faz parte de uma agenda permanente do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais – MSTTR, de movimentos feministas e de mulheres. A Marcha é uma ação que busca dar visibilidade e ampliar garantias às trabalhadoras do campo e da floresta. O lema da 4ª Marcha das Margaridas foi: 2011 razões para marchar por desenvolvimento sustentável com justiça, autonomia, igualdade e liberdade. A Marcha teve em sua pauta (ou plataforma) política um dos eixos vinculados a agroecologia: “Terra, Água e Agroecologia”.



A demanda apresentada pela 4ª Marcha das Margaridas ao governo federal relativa à agroecologia foi a seguinte:

“Demanda/Proposta 182: Criar grupo permanente de estudos e pesquisas, com a participação de representantes da sociedade civil, para discutir o modelo agrícola, na perspectiva de promover a mudança da matriz de alto insumo energético (fertilizantes, agrotóxicos) e de simplificação ecológica, para a matriz de baixo insumo energético e de diversidade ecológica, bem como apoiar fontes alternativas de energia, como energia solar e eólica”.

Essa demanda quando recepcionada pelo governo federal, foi encaminhada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) para ser respondida. O MMA criou um grupo de trabalho intergovernamental (GTI) sob sua coordenação e composto pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). O GTI com caráter temporário tinha o objetivo de elaborar a proposta de um Programa Nacional de Agroecologia para, dentre outras coisas, servir de base ao Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 que estava sendo elaborado.

As reuniões de elaboração do Programa Nacional de Agroecologia ocorreram durante todo o ano de 2011, e contou com um amplo processo de consulta à sociedade civil. Esse processo se deu por meio de cinco Seminários Regionais, um em cada região do país, organizados pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), sendo finalizado por um Seminário Nacional. Esse consolidou as propostas em uma minuta de Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Essa minuta foi a base para a Política que foi instituída, alguns meses depois. Além disso, as principais ações e iniciativas propostas foram incorporadas ao objetivo da Agricultura Familiar e a outros objetivos no PPA 2012-2015.

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO foi instituída por meio do Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. O objetivo dessa Política, a primeira Política de Agroecologia Nacional dos países do Eixo Sul-Sul, é integrar,

² http://blog.planalto.gov.br/wp-content/uploads/2011/08/PLANILHA_MARCHA-DAS-MARGARIDAS_RESPOSTAS_16-08_FINAL_revisado_Ascm-SG_18-08.pdf



articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis.

Para que a Política fosse executada foi elaborado o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO)³, seu principal instrumento de execução. Ele foi elaborado com base nos subsídios apresentados pela sociedade civil durante a elaboração da Política e pelas ações temáticas que os órgãos governamentais vinham desempenhando. A Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), uma das instâncias de gestão da PNAPO instituída no próprio Decreto, composta com a participação paritária sociedade civil e governo, foi a mais importante colaboradora no processo de elaboração do PLANAPO. O Plano foi lançado durante a 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2ª CNDRSS), em 17 de outubro de 2013, em Brasília/DF.

O PLANAPO contém diagnóstico, objetivos, estratégias, iniciativas, indicadores, metas, prazos e o modelo de gestão. Esse artigo pretende tratar especificamente dos elementos específicos de acompanhamento e monitoramento previstos no modelo de gestão.

DESCRIÇÃO DA EXPERIÊNCIA

As avaliações do PLANAPO realizadas pelo governo e apresentadas à sociedade civil se deram sob o nome de Relatórios. Para poder elaborar os “Relatórios semestrais de execução física e financeira” e os “Relatórios de balanço da execução física e financeira” foi criado um comitê governamental mais permanente no âmbito da CIAPO, ou seja, um Comitê de Monitoramento e Avaliação (CT de Monitoramento). Esse CT tem os seguintes objetivos: elaborar instrumentos de avaliação e monitoramento, a partir das informações apresentadas pelos órgãos envolvidos na execução do Plano; articular-se com instâncias de monitoramento de

³ Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/11/2013&jornal=1&pagina=12&totalArquivos=160> Acesso em 20 de abril de 2015.



outras políticas públicas; discutir e avaliar os instrumentos de gestão e monitoramento; discutir e avaliar oportunidades e desafios demonstrados nos balanços semestrais com aprimoramento da execução das metas e, por fim, acompanhar a execução do monitoramento.

O primeiro relatório de avaliação elaborado no âmbito da PNAPO refere-se a um período curto, de apenas três meses, equivalente ao período do lançamento do Plano até o final do ano de 2013. O instrumento utilizado nesse primeiro monitoramento do governo foi uma planilha em Excell. Esse relatório apresenta uma análise de situação chamada de “mais qualitativa” com relação à 62 iniciativas, ou seja, apenas 49,6% das iniciativas previstas no Plano. Essas são as iniciativas que tinham resultados esperados ainda no ano de 2013. Um resumo dos dados preliminares de avaliação pode ser expresso da seguinte forma: 40% das 62 foram executadas; 24%, ainda estavam em execução; 23%, estavam em construção/planejamento; 10%, não haviam sido iniciadas e; 3%, estavam sem informação.

A segunda etapa de monitoramento que gerou o segundo relatório semestral foi uma revisão à luz dos resultados apresentados pelo primeiro relatório. Houve uma proposta de revisão dos resultados e a utilização do mesmo instrumento (planilha de Excell) foi apresentada numa reunião da Câmara Governamental.

Somente na terceira etapa de monitoramento do Plano, um novo instrumento para o monitoramento do Plano foi proposto. Foi desenvolvida também uma estrutura para o monitoramento da Política que buscou (1) mapear as iniciativas do PLANAPO de acordo com cada órgão, considerando a complexidade daquelas de cunho interministerial e; (2) revisar a priorização das metas - prioritárias ou complementares - para uma melhor execução do Plano.

Além do processo de monitoramento desenvolvido, o instrumento de monitoramento elaborado para o primeiro relatório de balanço anual foi uma ferramenta *on line* de preenchimento que usa uma plataforma de acesso aberto.

Resultados



Observa-se que o processo de monitoramento do terceiro momento de avaliação da única Política de Agroecologia do Eixo Sul-Sul está amadurecendo e criando corpo com o desenvolvimento e a execução da Política. No entanto, considera-se que um dos maiores aprendizados no processo de monitoramento desenvolvido nessa terceira etapa foi o fato de haver as chamadas “reuniões de pactuação”. Essas reuniões se deram entre a equipe responsável pela elaboração da ferramenta de monitoramento no âmbito da Secretaria Executiva da CIAPO com cada órgão do governo que compõe a CIAPO. Elas serviram para que se tivesse mais clareza da elaboração da ferramenta *on line*. Essas “reuniões de pactuação” permitiram uma primeira aproximação, de forma mais qualitativa, da execução das iniciativas do Plano. Outro ganho obtido nas “reuniões de pactuação” foi a identificação das dificuldades na execução do Plano, tendo clareza dos problemas, tanto de caráter operacional quanto das dificuldades inerentes aos arranjos políticos necessários. Além disso, foram identificadas outras iniciativas não previstas no PLANAPO e que vem sendo desenvolvidas pelos órgãos, mas não são comunicadas, devido ao fato de não terem sido planejadas e não serem contabilizadas.

Há clareza após esse período de monitoramento e avaliação no âmbito da PNAPo que devido ao escopo da Política é necessário um ferramental de monitoramento muito mais robusto do que já foi testado até agora. É fundamental que ele seja: mais dinâmico; que possa ser constantemente atualizado; disponível ao público, podendo ser consultado com frequência; com operação automática na geração de relatórios simplificados, gráficos, tabelas e mapas cartográficos.

No entanto, ficou claro também que ainda há muita dificuldade em monitorar e avaliar as políticas públicas na esfera federal por diversas razões, tais como: os dados não são de fácil acesso; a maior parte de dados disponíveis ainda não possui o recorte para a agroecologia; não há uma tradição de monitoramento e avaliação das políticas públicas na esfera federal no âmbito de Câmaras, Comissões e Conselhos.

Concluindo, há grande dificuldade em monitorar as ações relacionadas à agroecologia, ainda, no âmbito do governo. Nesse sentido, permanece o desafio de



se estabelecer mais claramente os indicadores capazes de captar o desenvolvimento da agroecologia, para além de números inócuos.

Agradecimentos

Agradecemos primeiramente à equipe da Secretaria Executiva e aos membros da CIAPO pela colaboração em todo o processo.