



Séminaire Final

Projet SOCIOBIOCERRADO

Montpellier, 12-14 décembre 2017

Alguns ensinamentos das pesquisas no marco da Rede PP-AL
Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina

Eric Sabourin (Cirad Art dev) e **Stéphane Guéneau** (Ciard Moisa)

Introdução

Em 2014, a Rede PP-AL (Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina) realizou o estudo e a sobre políticas públicas e AF na América Latina e Caribe. Na Conferência internacional na CEPAL, com a participação das organizações regionais da Agricultura familiar da região, foram identificadas novas pesquisas sobre temas órfãos ligados as políticas para as agriculturas familiares que logo foram objeto de trabalhos das equipes da Rede PP-AL:

- Articulação a nível territorial das políticas de resposta as mudanças climáticas;
- Políticas e instrumentos a favor de uma transição agroecológica para as AF;
- Políticas de inovação e extensão agropecuária para as AF: relação entre pesquisa e extensão e novas formas de extensão privada ou coletiva;

O segundo tema, sobre as políticas públicas a favor da agroecologia foi objeto de um estudo, de uma publicação e finalmente de um seminário da Rede PP-AL em 2017 em Porto Alegre, que, esperamos, dará lugar a formulação de vários novos projetos de pesquisa, a imagem da aplicação da matriz analítica as políticas de agroecologia em vários estados do Brasil.

Essa comunicação apresenta os principais resultados e as conclusões do estudo “Políticas públicas a favor da agroecologia na América Latina e Caribe” realizado pela Rede PP-AL.

Identificou-se que a construção de políticas para a agroecologia passa por três principais processos: a pressão do movimento social, um contexto de crises (política, ambiental e econômica) e iniciativas governamentais. Dentro destas, foi observada uma grande variedade de instrumentos, que, por sua vez, são alocados em diferentes setores dos governos e podem acabar por resultar em dificuldades de coordenação. São poucos os casos de políticas nominalmente de agroecologia. Mais frequentes são as normativas de certificação de orgânicos, estendidas a produtos agroecológicos.

A avaliação realizada nos países do estudo permitiu concluir que as ações para acesso à terra, à água, ao crédito e à assistência técnica constituem as melhores bases para programas públicos que adotem o enfoque agroecológico.

1. Objetivos e Metodologia

1.1. *Objetivos*

Os dois principais objetivos do estudo eram: a) analisar as políticas e/ou instrumentos, principalmente orientados para os agricultores familiares e camponeses, que influem na adoção de práticas agroecológicas e ; b) identificar seus principais efeitos nas escalas nacional, setorial ou de um determinado território.

Para entender e comparar a interpretação e uso de conceitos de agroecologia entre os países da América Latina, e entre os atores que participam das políticas relacionadas com o fomento da agroecologia (Altieri, 2004; Gliessman, 2002), foi desenvolvido um marco analítico integrador, vinculando cinco elementos: i) os conceitos de agroecologia usados pelos atores e as políticas; ii) os processos que levam às políticas; iii) os conteúdos de política; iv) os efeitos das políticas e iv) as dinâmicas da agroecologia. A partir desse marco, uma matriz de análise foi aplicada em oito países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México e Nicarágua), complementada por revisão de bibliografia e de dados secundários e por entrevistas com gestores e outros atores relevantes.

1.2. *Método*

A análise sobre os conceitos de agroecologia foi complementada por quatro dimensões, com o objetivo de identificar convergências e divergências entre países e entre atores da Agroecologia. Duas destas dimensões são relativas a “práticas agroecológicas” e outras duas são de natureza socioeconômica.

Para a análise dos processos, o estudo recorreu a uma reconstrução histórica da trajetória dos movimentos sociais e das políticas em escala nacional, procurando identificar motores, freios e rupturas.

Os conteúdos das políticas foram analisados em dois níveis. O primeiro consistiu em uma análise global do conjunto de políticas com um mapeamento dos programas e dos instrumentos que podem contribuir para o fomento da agroecologia. O segundo correspondeu à análise das ferramentas específicas que formam o conjunto de políticas a partir de uma tipologia comum (Toledo, 2012).

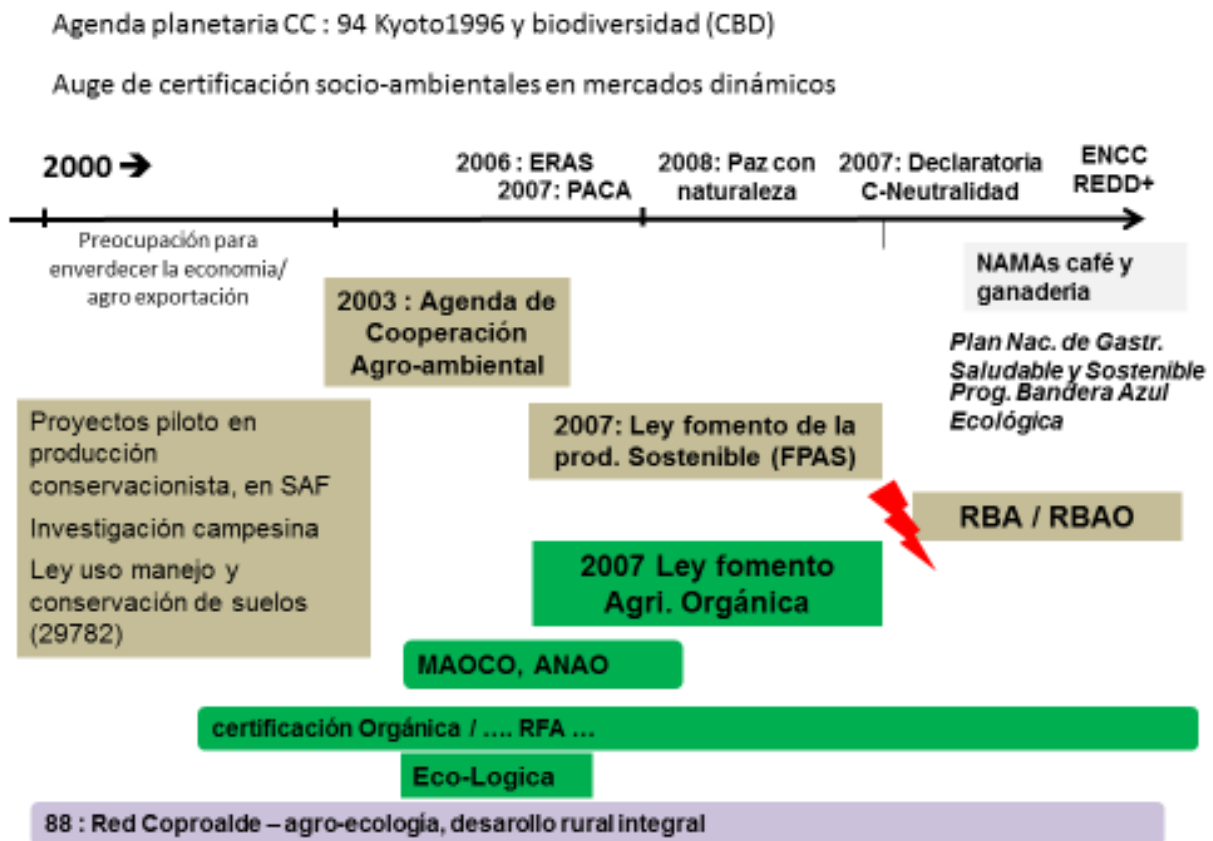
Para a análise dos efeitos foram identificados, de maneira não exaustiva, avanços e fatores limitantes e, quando possível, ilustrados com exemplos na escala territorial.

2. Principais resultados e discussão

Os resultados estão concentrados em quatro temas: i) as concepções de agroecologia presentes nas políticas; ii) os processos e os atores que levaram à construção das políticas; iii) os conteúdos e as limitações dos instrumentos; e iv) programas implementados, seus principais efeitos em escala nacional, setorial e territorial no que se refere ao estímulo do desenvolvimento de visões agroecológicas e suas principais dificuldades de consolidação.

São poucos os países com políticas integrais para o desenvolvimento da agroecologia. Mas em todos os países estudados existem normas sobre qualificação e certificação de orgânicos e estendidas aos produtos agroecológicos. Em alguns casos, esta certificação está ligada às garantias para a exportação. Há menos casos em que a certificação orgânica se conjuga com dinâmicas participativas e está integrada ao mercado local. Identificou-se ainda, visões agroecológicas que tendem a diminuir a importância da certificação, questionando as políticas para produtos orgânicos. Estas, a depender do país, podem tanto promover uma aproximação entre as duas formas de agricultura ecológica, ou distanciá-las com o risco de paralisar sua implementação.

Figura 1: linha de tempo agroecologia, produção orgânica no Costa Rica



Os resultados indicam três processos não excludentes de construção de políticas e de programas em prol da transição agroecológica: a pressão do movimento social, as crises ambientais ou econômicas, e as iniciativas governamentais. Em todos os casos, as reivindicações e as propostas da sociedade civil organizada são o principal fator de avanço e de êxito do processo. O papel das crises – em particular a climática e financeira – é notável e projeta a agroecologia como uma das soluções pós-capitalistas ou pós-utilitárias.

Em termos de conteúdo, existe uma grande variedade de instrumentos dispersos em diferentes setores públicos, revelando dificuldade para sua coordenação. Apesar disso, os casos analisados permitem concluir que as ações de reforma e de entrega do título de posse da terra, de acesso à água, ao crédito e à assistência técnica constituem as melhores bases para permitir a formulação de programas mais específicos para a transição agroecológica.

Box 1. O exemplo do Programa Pró-horta

O programa ProHuerta tem sido um canal de difusão da agroecologia entre os setores populares urbanos, peri-urbanos e rurais da Argentina. Sendo uma política promovida para melhorar a segurança alimentar de populações vulneráveis, a adoção da horta orgânica/agroecológica como componente principal do programa se deu por vários fatores: - a localização das hortas nas zonas urbanas e periurbanas, - a impossibilidade de controlar o uso de produtos agroquímicos; os limitados recursos monetários da população para custear insumos; pela baixa qualidade produtiva dos solos e a sua necessidade de melhora da fertilidade.

O programa está presente em todo o país. Em 2016 foram contadas 464.527 hortas em funcionamento apoiadas pelo programa, foram realizadas 676 feiras no país, com 8562 produtores. O mesmo ano o programa executou em torno de 103 milhões de pesos (6,5 milhões de US \$), ademais dos recursos institucionais que implicam a estrutura de extensão do INTA Também tem sido uma plataforma de experimentação da agroecologia aplicada a pequenas unidades produtivas (hortas familiares e comunitárias), com aprendizados comunitários e institucionais.

O Programa cresceu a partir da obtenção de um orçamento específico aportado pelo Ministério de Desenvolvimento Social, a adesão dos Centros Regionais do INTA e convênios com os municípios, que aportavam técnicos municipais trabalhando junto com os de ProHuerta, infraestrutura (alguma oficina) y mobilidade e a partir do trabalho com organizações de bairros ou sociais (paróquias, organizações de desempregados, etc).

A possibilidade de abastecer o kit de sementes hortícolas para cumprir com os objetivos do programa foi proporcionada pelo projeto Minifundio do INTA vinculado à produção de sementes nas organizações cooperativas da Província de San Juan. A partir de esta experiência se fundou a Cooperativa FECOAGRO que se ocupa de prover as sementes ao Programa. Foi a forma organizativa que se encontrou para abastecer na escala do país em sementes hortícolas. A produção de sementes sempre foi um tema de recorrente reflexão e revisão por parte do Programa. Projetos complementares foram desenvolvidos no INTA para promover a autoprodução de sementes e o resgate e valorização de espécies locais. O Programa Prohuerta tem sido completado por componentes como o de granjas familiares e medidas de apoio a acesso a água, ou a comercialização (feiras de agricultura familiar e compras públicas).

3. Lições e perspectivas

A análise comparativa e transversal na escala regional ajuda a identificar lições e a formular recomendações. A ocorrência de crises (financeiras, geopolíticas, climáticas) de alguma forma impulsiona a adoção de práticas agroecológicas. Nesse contexto, a agroecologia tem se mostrado uma alternativa sustentável e resiliente para enfrentar as consequências das futuras crises do planeta e da humanidade. Em alguns casos, inclusive, a agroecologia começa a se apresentar como uma alternativa ao modelo produtivo convencional, cujas externalidades econômicas e ambientais mostram-se insustentáveis.

Agroecologia e produção orgânica não são “sub-cadenas” ou “sub-categorias” do setor da agricultura familiar e camponesa, mas apresentam um conjunto de aspectos comuns. Os conceitos de segurança e soberania alimentar e de “bem viver” são alguns dos aspectos que se vinculam à visão agroecológica. Isso ressalta o papel essencial das políticas públicas de apoio à agricultura familiar na consolidação de instrumentos favoráveis à transição agroecológica.

As propostas de apoio para o desenvolvimento da agroecologia devem ser pensadas em escala territorial e não apenas do sistema técnico da unidade de produção ou, menos ainda, da escala da parcela cultivada. Tal abordagem requer Estados e instituições capazes de implementar programas de âmbito territorial.

O território é a escala de manejo dos recursos naturais e das paisagens, da vida social, das redes de gestão do conhecimento e dos mercados locais e regionais. A pesquisa permitiu evidenciar o papel essencial que cumprem as redes de gestão do conhecimento e as redes de circuitos curtos de comercialização para o desenvolvimento da agroecologia.

Box 2. Impactos no Território de Borborema Estado de Paraíba

No Brasil a promoção local da agroecologia pela sociedade civil organizada teve um papel extremamente ativo na formulação, implantação, tradução ou articulação de políticas públicas ao exemplo do território da Borborema na região Agreste do Estado da Paraíba, no Nordeste semiárido. A ação coletiva foi um fator decisivo para o acesso às políticas públicas, para a sua adaptação aos contextos locais e a articulação, em diferentes conjunturas, dos instrumentos de ação governamental. O apoio da cooperação internacional foi também importante.

A relação estabelecida pela rede de agroecologia da Borborema com as políticas públicas passou por uma larga trajetória e importantes modificações nos 20 últimos anos, podendo ser dividida em três momentos: um movimento inicial de crítica às políticas públicas destinadas ao território; um segundo período marcado por um esforço de construção de propostas e de mobilização social; uma fase mais recente caracterizada por um processo permanente (não sem tensões) de participação na formulação e gestão de políticas públicas e que corresponde, ao nível federal, à fase final do governo Fernando Henrique Cardoso e aos governos Lula e Dilma Rousseff. Uma das primeiras ações emblemáticas na Borborema foi a luta para o reconhecimento público das sementes locais produzidas e conservadas pelos agricultores. A iniciativa partiu das bases comunitárias com o apoio da ONG ASPTA e dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais municipais a fundos rotativos para acesso à diversos recursos: esterco para batatinha, palma forrageira, cisternas para estoque de água e entre outras, sementes locais de milho e feijão principalmente. A revitalização pelas Ong dos Bancos de Sementes Comunitários (BSC) e a sua constituição numa rede de intercâmbios locais há oferecido uma alternativa à distribuição pública de sementes híbridas sem interesse para os consumidores como para os produtores. Progressivamente por meio da Articulação do Semiárido Paraibano, o movimento fez votar uma Lei de Sementes do Estado da Paraíba em 1999, que reconhece o valor de semente aos grãos produzidos pelos BSC e autoriza sua distribuição pela própria rede como pelos serviços do Estado. Essa conquista tem sido possível porque o movimento organizou uma articulação ampla com apoio da igreja, de partidos políticos, mas também da universidade e da pesquisa agropecuária, inaugurando uma colaboração frutífera. Foi uma

cooperação agricultores/pesquisa que provocou uma inversão da lógica: os agricultores pediram aos pesquisadores temas de estudo e ofereceram as suas parcelas como experimento em condição real. A ASA Paraíba e a ASPTA têm assim constituído a partir dos sindicatos rurais municipais, uma rede de agricultores experimentadores (A-E) que, durante dez anos experimentou, difundiu práticas agroecológicas a partir do resgate de recursos e referências locais, da produção de insumos agroecológicos locais e assegurado a capacitação de milhares de agricultores para entrar num processo de transição agroecológica. A consolidação territorial da agroecologia se deu logo com a criação de feiras agroecológicas em 12 municípios, pela certificação agroecológica por controle social que permitiu a negociação pelas organizações locais de contratos de compras públicas de alimento a agricultura familiar com o bônus agroecológico.

Conclusão

Nos países estudados, os principais resultados e avanços das políticas têm sido a difusão de princípios e conceitos agroecológicos e a demonstração científica de sua validade e eficiência. Estas contribuições podem ser traduzidas em avanços específicos, conforme o país.

Houve em todos os países uma consolidação progressiva do tecido organizativo dos produtores, da ONGs de apoio, da academia e de técnicos e gestores comprometidos com a agroecologia e a produção orgânica. Apesar desses avanços observados, os efeitos benéficos gerados pela agroecologia ainda carecem de divulgação. Essa limitação foi observada mesmo nos casos onde agroecologia tem desenvolvido em estreita conexão com a academia (como em Cuba, México, Brasil e El Salvador).

Existe um reconhecimento dos atores dos movimentos de agroecologia e produção orgânica e a abertura de espaços de participação, consulta ou negociação institucionalizados (Brasil, Nicarágua, El Salvador, Costa Rica).

Constatou-se que está difundida a noção de que a agroecologia e a produção orgânica contribuem para a adaptação e a mitigação dos riscos associados às mudanças climáticas e para enfrentar as fragilidades do padrão produtivo dominante.

Também se reconhece as vantagens da transição agroecológica quando se consideram os elevados custos dos agrotóxicos e dos insumos sintéticos em geral e dos efeitos nocivos que esses geram para a sociedade.

Referências bibliográficas:

- ALTIERI, M. A. Agroecology: the science of natural resource management for poor farmers in marginal environments. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 93(1-3), 1-24. 2002 doi:[http://dx.doi.org/10.1016/S0167-8809\(02\)00085-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0167-8809(02)00085-3)
- ALTIERI, M. A., & TOLEDO, V. M. 2011. The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. *The Journal of Peasant Studies*, 38(3), 587-612. 2011 doi:10.1080/03066150.2011.582947
- FRANCIS, C., LIEBLEIN, G., GLIESSMAN, S., BRELAND, T. A., CREAMER, N., HARWOOD, R., POINCELOT, R. Agroecology: The Ecology of Food Systems. *Journal of Sustainable Agriculture*, 22(3), 99-118 2003. doi:10.1300/J064v22n03_10
- GLIESSMAN, S. Agroecology: the ecology of sustainable food systems 2nd Edition CRC Press. Boca Ratón. 2007
- KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman. 1995
- MAHONEY, J., & THELEN, K.. A theory of gradual institutional change. *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*, 1. 2010
- SABATIER, P. A., & WEIBLE, C. *Theories of the policy process*: Westview Press. 2014).
- SABATIER, P. A., & WEIBLE, C. M. (). The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In P. A. Sabatier, (ed.) (Ed.), *Theories of the policy process* Boulder, Colorado: Westview Press.pp. 189-220: 2007
- THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404 :1999
- TOLEDO, V. M. La agroecología en Latinoamérica: Tres revoluciones, una misma transformación. *Agroecología*, 6, 37-46 :2011
- WEZEL, A., BELLON, S., DORÉ, T., FRANCIS, C., VALLOD, D., & DAVID, C. Agroecology as a science, a movement and a practice. A review. *Agron. Sustain. Dev.*, 29(4), 503-515 : 2009
- WEZEL, A., & SOLDAT, V. A quantitative and qualitative historical analysis of the scientific discipline of agroecology. *International Journal of Agricultural Sustainability*, 7(1), 3-18 : 2009.doi:10.3763/ijas.2009.0400.