



PPG-MADER



Universidade de Brasília

Brasilia, UnB, 3 de dezembro de 2024

Iniciativas e políticas de transição agroecológica: lições dos Sul

Eric Sabourin, com a colaboração de Carolina Milhorange, Paulo Niederle, Stéphane Guéneau, Claire Dedieu, Andrea Sosa, Jean François Le Coq, Sara Mercandali, Bruno Losch, Mercedes Patrouilleau, Arlène Alpha Stephen Greenberg & Scott Drimie, Mamy Sumare, Goites, E., Toso, F. H., Tahina Raharison, Maiyer Xiong et Hoang Thanh Tung.

Introdução

Essa comunicação apresenta os resultados da primeira etapa do projeto TAFS¹ (Agroecological transitions for sustainable food systems: arguments for public policies) coordenado pelo CIRAD e executado por vários parceiros em dez países de África; América Latina e Ásia².

O principal objetivo do projeto TAFS era fornecer aos tomadores de decisão argumentos convincentes para a formulação e a construção de políticas públicas em apoio à Transição Agroecológica (TAE). Os argumentos são baseados em evidências científicas, dados de campo e experiências práticas. Correspondem a três desafios principais da Transição Agroecológica (TAE) i): o fornecimento durante todo o ano de alimentos suficientes, acessíveis, diversificados, nutritivos e saudáveis para a população rural e urbana; ii) a geração de empregos e rendas decentes para os agricultores e suas famílias e; iii) o gerenciamento sustentável dos recursos naturais em nível agrícola e regional no contexto das mudanças climáticas. O projeto se baseia nesse conhecimento para estimular a reflexão coletiva sobre os instrumentos de ação pública e para co-construir, com os tomadores de decisões políticas e as partes interessadas do sistema alimentar, uma visão estratégica da transição para sistemas alimentares sustentáveis baseados em práticas agroecológicas (Stassart et al , 2012; Lamine, 2020; Gliessmann, 2016).

Além da introdução e da conclusão, este trabalho tem três partes: a abordagem metodológica e teórica, uma análise transversal das políticas de TAE nos dez países estudados e uma discussão dos resultados em termos de institucionalização e implementação de políticas de TAE.

¹ O projeto TAFS foi cofinanciado na sua primeira etapa pelo CIRAD e pelo Ministério Frances de Assuntos Estrangeiros através do CGIAR e da iniciativa Viability mediante a TPP Agroecology (<https://www.cifor-icraf.org/agroecology-tpp/>).

² Os parceiros para cada um dos países estudados durante a primeira etapa do projeto TAFS são Cape University-COE na África do Sul, Université de Ouagadougou e INERA em Burkina Faso, IER em Mali, GSDM em Madagascar, ENDA Pronat e ISRA-BAM no Senegal, INTA e Conicet na Argentina, UFRGS-PGDR e UFRRJ-CPDA no Brasil, CIAT na Colômbia, National University, Faculty of Agronomy no Laos e VAAS Vietnam Academy of Agriculture Sciences no Vietnã.

1-Abordagem metodológica e teórica

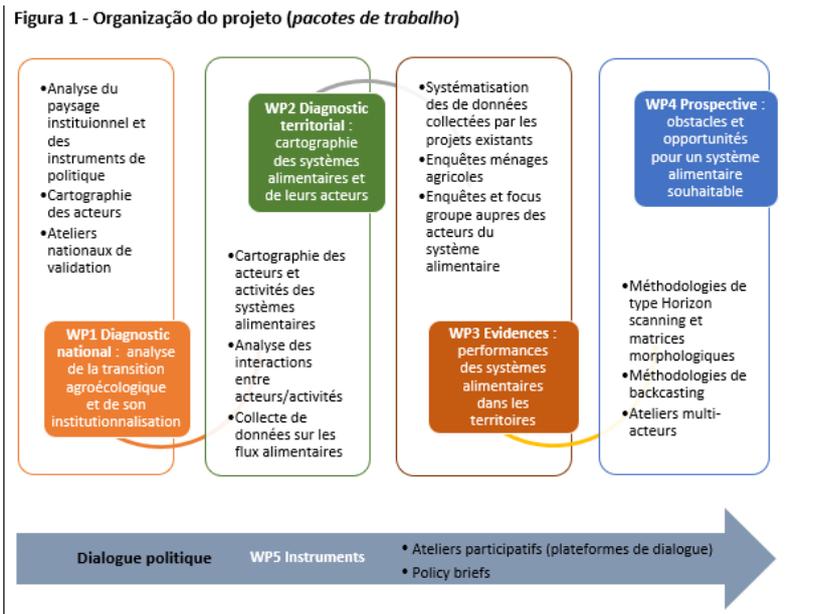
As perguntas na origem do projeto TAFS eram de entender como surgem diferentes modalidades de TAE na escala nacional /regional e quais fatores contribuem a institucionalizar representações específicas da agroecologia e as trajetórias de transição associadas. Nossas hipóteses consideravam que nos países do Sul, a institucionalização da TAE depende tanto do regime político como da cooperação internacional (Achterberg, e Quiroz, 2021), é que o modelo dominante de políticas públicas agrícolas constitui o principal obstáculo a TAE (Sabourin et al, 2017). O objetivo comum foi de proporcionar argumentos para a formulação e construção de políticas públicas de apoio a TAE.

Os impactos ecológicos do desenvolvimento agrícola industrial, a marginalização dos pequenos agricultores gerada pela agricultura industrial e, mais recentemente, o crescente desenvolvimento de problemas nutricionais contribuíram amplamente para o reconhecimento de uma nova abordagem para o desenvolvimento agrícola com base na agroecologia (Altieri, 2018; Dale, 2020). Essa abordagem crítica da Revolução Verde entrou gradualmente no domínio público a partir da década de 1990 por meio do discurso sobre a necessária transição ecológica (Altieri, 1989; Gliessmann). Ela se tornou uma área central de intervenção para agências de cooperação, bem como uma referência importante para políticas públicas em vários países e até mesmo em várias entidades públicas descentralizadas (estados federais, províncias ou cidades) (Guéneau et al., 2019; Sabourin et al., 2017). Embora poucos países tenham desenvolvido políticas agroecológicas específicas, um número crescente de políticas públicas incorpora orientações e instrumentos de apoio à transição agroecológica (Place et al., 2022).

O referencial teórico e metodológico cruza a sociologia da ação pública (Hassenteufel, 2010, Lascoumes & Le Gales 2012) com a sociologia política. Mobiliza as noções de agenda, de janelas de oportunidade (Kingdom, 1995) e o conceito de estruturas das oportunidades políticas (McAdam, 1982; Tarrow, 1984). O conceito de teoria da oportunidade política (ou estrutura de oportunidade política) oferece uma melhor compreensão das condições sob as quais os movimentos sociais surgem. Ele destaca o contexto político como um catalisador ou repressor da mobilização (Filleule & Mathieu, 2020). Com base nos trabalhos de Mc Adam (1982) e Tarrow (1995) sobre como os regimes produzem diferentes "estruturas de oportunidade" que facilitam ou restringem a ação coletiva, levantamos a hipótese de que os regimes políticos têm uma influência nos caminhos das transições agroecológicas em nível nacional, mas que essa influência depende antes de tudo das iniciativas e das pressões ou reivindicações da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais (Sabourin et al., 2017). A coleta de dados baseia-se em estudos na escala nacional e territorial nos dez países mostrando uma diversidade de situações em termos de processos de TAE, políticas de apoio a TAE e trajetórias institucionais.

O projeto TAFS está organizado em cinco pacotes de trabalho (WPs) interconectados com uma variedade de ferramentas de pesquisa (Figura 1). O diálogo com os formuladores de políticas e as partes interessadas locais começou desde o início do projeto. O enfoque do projeto procurou identificar insumos da construção de políticas públicas a partir de: i) da análise de diversos processos de apoio a TAE a escala nacional (etapa 1); ii) do desempenho de sistemas de produção em TAE na escala territorial (etapa 2) ; ii) dos futuros possíveis dos sistemas alimentares territoriais baseados na agroecologia segundo os atores locais (etapa 3 de prospectiva) ; iv) de um diálogo político (etapa 4) dando lugar a formulação de um projeto ou plano territorial de TAE a partir de visões desejáveis dos atores e das suas limitações.

Figura 1 - Organização do projeto (pacotes de trabalho)



A etapa 1 do projeto TAFS que corresponde ao conteúdo desse trabalho tratou da análise da transição agroecológica e sua institucionalização em nível nacional. O estudo abrangeu 10 países da África (Madagascar, Mali, Burkina Faso, Senegal, África do Sul), América Latina (Brasil, Argentina, Colômbia) e Ásia (Vietnã e Laos) (ver figura 2). Em cada um dos países, os dados foram coletados por meio de análises documentais da documentação existente e das interfaces de comunicação (sites), pesquisas on-line, entrevistas sem diretivas com as partes interessadas relevantes do governo, dos setores privados e das ONGs envolvidas nas práticas de agroecologia e na implementação de projetos ou nos processos de formulação de políticas de agroecologia.

Uma grade de análise comum foi aplicada em cada país. Ela baseia-se na análise sociológica das componentes de ação pública proposta por Lascoumes & Le Gales (2012). Se refere a análise dos principais atores da TAE, suas relações, ao conjunto de ideias, de referenciais, instituições e instrumentos de políticas públicas existentes (ver figura 3).

Projeto TAFS = 8 países, 5 consorcios de pesquisa-ação



Figura 2: Localização dos parceiros e países participantes.

Figura 3: Grade de análise e coleta de informações (com base em Lascoumes e Le Galés, 2012)

<p>1. STAKEHOLDERS: Quais stakeholders/instituições são a favor (ou contra) a TAE? o Identificação e tipologia dos atores (descrição dos atores e suas atividades, seus recursos técnicos, financeiros e políticos, sua proximidade com o poder e sua capacidade de mobilização...) o Seleção e exame aprofundado do papel de determinados participantes principais.</p> <p>2. INTERAÇÕES ENTRE OS PARTICIPANTES: o Grupos de interesse, coalizões e redes; controvérsias, tensões ou conflitos o Espaços para discussão ou negociação entre as partes interessadas</p> <p>3. IDEIAS/REPRESENTAÇÕES: quais são as diferentes visões e narrativas da TAE no debate público e na legislação e regulamentação existentes? o Definições e conceitos usados para caracterizar e apoiar a TAE o Principais soluções propostas para apoiar a TAE o Narrativas/representações da TAE.</p> <p>4. INSTITUIÇÕES: regras, padrões e estruturas de políticas o Breve contexto histórico (políticas e projetos agrícolas ou de alimentos existentes que promoveram ou dificultaram a TAE). o Momentos críticos na trajetória da TAE.</p> <p>5. RESULTADOS em termos de INSTRUMENTOS: Quais formas de ação pública foram implementadas para promover ou dificultar a TAE?</p>

Em cada país, os dados foram coletados e sintetizados em um relatório e resumidos mediante um policy brief destinado aos tomadores de decisão. Esses relatórios incluem: i) uma análise das diferentes visões dominantes e alternativas da transição agroecológica; a identificação dos principais atores, grupos de interesse e redes que apoiam a TAE, bem como seus principais oponentes; ii) um estudo das iniciativas, políticas e projetos existentes para o desenvolvimento da agroecologia com referência ao cenário geral de políticas; iii) uma análise dos principais tipos de práticas agroecológicas e sistemas alimentares associados; iv) as principais políticas e instrumentos a favor da TAE e, por fim, v) a identificação das principais restrições à transição agroecológica.

Os relatórios foram logo discutidos coletivamente entre os autores e coautores de cada país, a fim de destacar, em uma perspectiva comparativa e transversal, os principais elementos que influenciam a institucionalização da agricultura nos diferentes países: a concepção de agroecologia apoiada pelos atores mais influentes, a natureza das configurações entre os atores-chaves, os processos institucionais e os instrumentos de política pública, em particular aqueles ligados ao regime político e o regime de ajuda internacional.

2. Análise transversal da construção de políticas de TAE

2.1. As concepções da TAE

Os resultados indicam três grandes concepções ou caminhos principais da TAE nos dez países: agroecologia, produção orgânica e agricultura sustentável.

Só a produção orgânica tem uma definição comum e institucionalização marcada pelos processos de certificado orgânica e uma federação internacional (IFOAM). A agroecologia e a agricultura sustentável apresentam vários subtipos dentro de cada categoria.

Na América Latina, a agroecologia propõe uma transformação radical dos sistemas agrícolas e alimentares e se opõe ao modelo convencional orientado para a exportação, considerando que essa transformação é necessária para enfrentar os desafios ambientais e sociais. A agroecologia compartilha dois princípios com a agricultura orgânica: produzir protegendo os ecossistemas e rejeitar insumos que não sejam derivados de processos biológicos (transgênicos) (Giraldo, & Rosset, 2018).

Na Argentina, várias iniciativas agroecológicas surgiram a partir da crise financeira de 2001, incluindo a agroecologia "extensiva" em fazendas medias. Na África do Sul, a agroecologia "de base" está associada à campanha de soberania alimentar em paralelo a uma visão mais empresarial da produção orgânica.

Na Ásia, na África Ocidental, na África do Sul e em Madagascar, a agroecologia engloba um conceito muito mais amplo que integra várias das chamadas "práticas agrícolas sustentáveis": em especial a conservação do solo, incluindo o plantio direto, o manejo de micro-bacias e luta contra a erosão, o controle biológico ou integrado de pragas. Em Laos, Madagascar, Burkina Faso e Mali, em vez da transição da agricultura convencional intensiva para a agricultura ecológica, que respeita mais os princípios da natureza, a TAE envolve a intensificação ecológica da agricultura camponesa tradicional, que há muito tempo opera com poucos ou nenhum insumo externo (ou aqueles reservados para as culturas comerciais). No entanto, esses sistemas tradicionais não estavam isentos de degradação ambiental (desmatamento, queimadas, etc).

Em todos os países estudados, a agricultura orgânica, defendida pela IFOAM (Federação Internacional de Movimentos de Agricultura Orgânica), foi adaptada ao modelo econômico da agricultura convencional. Ela difere desse modelo pelo fato de rejeitar insumos sintéticos, que podem ser substituídos por produtos naturais. Ela impõe especificações que são controladas por meio de um processo de certificação. Nos dez países estudados, a agricultura orgânica é geralmente conduzida por empreendedores familiares ou empresas voltadas para a exportação, que veem a certificação como uma oportunidade comercial.

A agricultura sustentável é uma alternativa mais recente que não questiona a intensificação convencional, mas introduz práticas agroecológicas geralmente associadas a um apoio financeiro: crédito mais ou menos condicionado e a subsídios. Encontramos três vias de afirmação da agricultura sustentável (Wezel et al., 2014): em África, Madagascar, Ásia e na Argentina, trata-se essencialmente da conservação do solo e do manejo da água (agricultura de conservação, plantio direto, sistemas agroflorestais) e de práticas alternativas de manejo das pragas. Na América Latina, além dessas práticas existe a promoção de serviços ambientais, as estratégias de adaptação as mudanças climáticas como a Smart Agriculture (Colômbia e Brasil). A agricultura sustentável usa os mesmos canais de fornecimento e comercialização que a agricultura convencional. Ela é apoiada por governos preocupados com questões ambientais, que desejam promover a conservação do solo ou a redução de pesticidas. A agricultura sustentável se concentra na sustentabilidade ambiental, enquanto a agroecologia também considera de forma mais ampla o pilar social.

2.2. Os atores chaves

Em todos os países as organizações da sociedade civil (sejam de produtores, ONGs técnicas, movimentos orgânicos ou agroecologia, de consumidores), são atores essenciais das iniciativas e até das políticas de TAE. Na América Latina e na África do Oeste promovem principalmente a agroecologia camponesa, em quanto na África do Sul, Madagascar e Vietnã, são mais bem beneficiadoras de programas de cooperação internacional (agências da ONU, cooperação bilateral e de ONGs).

O setor privado, segundo os países é mais ou menos dinâmico na TAE. E particularmente presente no Brasil, na Colômbia, mas também na África do Sul e Madagascar em matéria de produção orgânica, em particular para a exportação, até na forma de um agronegócio verde ou orgânicos. Na Argentina existe a figura única da "agroecologia extensiva" praticada por

agricultores de porte médio (500 há) dedicados a associação policultura-pecuária para o mercado local ou nacional. O setor privado é extremamente presente na distribuição agroalimentar, especialmente para a promoção de produção orgânica certificada

O setor público é representado pelos vários níveis de governo (nacional, regional, local ou territorial), principalmente por meio de sua capacidade em promover o financiamento da cooperação internacional, mas também, em alguns casos (Argentina, Brasil, Burkina Faso), de implementar legislação e instrumentos em favor da TAE. Nesses países, a promoção da TAE também envolve a criação de coalizões mais amplas que incluem determinados setores do governo e do parlamento, além da sociedade civil organizada.

Agências de ajuda e cooperação: organizações internacionais, ajuda bilateral e algumas ONGs têm ajudado a promover práticas de TAE por meio de iniciativas de agricultura sustentável (agricultura de conservação, controle integrado ou biológico de pragas, manejo de microbacias hidrográficas), em alguns casos, há quase 50 anos. Ao mesmo tempo, um grande número de ONGs internacionais, bilaterais ou de cooperação descentralizada desenvolveu o apoio a uma agroecologia camponesa mais radical e territorializada, baseada especialmente em vendas diretas e certificação participativa de produtos (Lemeilleur et al, 2022).

Em suma, diferentes configurações de partes interessadas levam a diferentes concepções da TAE que são colocadas na agenda e traduzidas em políticas.

2.3. As instituições e os processos institucionais

Resultados recorrentes

Observamos que o processo de definição da agenda depende tanto do regime de políticas (planos estratégicos nacionais) quanto do tipo de ator que oferece liderança na tradução da TAE para a agenda em nível nacional. Nos países mais dependentes (África do oeste, Madagascar, Laos), essa tradução vem principalmente da ajuda internacional.

Em países mais dependentes (África Ocidental, Madagascar, Laos), essa tradução procede muitas vezes da cooperação internacional que introduziu a palavra e o conceito de agroecologia onde não existia (o que não quer dizer que não era praticado, mas com outras qualificações locais).

Frente à visão ocidental de prática de uma “agroecologia natural sem sabe-lo principalmente por falta de recursos para comprar insumos químicos ou por falta de conhecimento, os agricultores dos países mais pobres refutam uma visão do passado, ou aquela romântica de uma agroecologia campesina praticada sem nenhum insumo e em quase autarcia: autoconsumo, intra-consumo (dos animais), trabalho manual familiar, trocas e redistribuição familiar e venda direta do excedente. Esses produtores e, em particular, os mais jovens pretendem, pelo contrário, à inovação tecnológica, a mecanização, a reduzir os trabalhos pesados. Desejam uma intensificação da produção para poder comercializar e conseguir uma renda decente e digna para melhorar seu nível de consumo como de investimento (Pavageau et al, 2020).

Em todas as situações estudadas, os produtores da TAE precisam, antes de tudo, encontrar mercados e consumidores: venda direta, compras públicas, distribuição em supermercados de orgânicos certificados, restaurantes. Existem também as exportações de produtos orgânicos que desempenham um papel decisivo ao exemplo do café e cacau (Brasil, Colômbia, Vietnã) mas também das frutas (banana, manga) e de alguns produtos territoriais ou identitários (baunilha de Madagascar, chá do Vietnã, Roibos da AFS).

A influência do regime político

De certo modo, o regime político determina as trajetórias da TAE e, sobre todo, o tipo de políticas implementadas. Elas são planejadas e centralizadas pelo Estado no Laos e no Vietnã.

No Laos: O planejamento é impulsionado pelo Estado, no âmbito da "agricultura verde e sustentável", sem uma visão muito clara dos objetivos finais, mas com um pragmatismo na mobilização e tradução dos recursos da cooperação internacional. De fato, existe uma dificuldade de coordenação fina e complementariedade dos diversos planos e programas do Estado apoiados por projetos da ajuda internacional sob as suas diversas formas.

No Vietnã: existem também planos nacionais pragmáticos e financiados pela cooperação internacional para reduzir o uso dos insumos químicos, garantir prática de conservação e gestão dos recursos naturais (água, solos), assim como de redução da poluição e de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. A coordenação é mais rígida, mas efetiva, dada a capilaridade e o rigor do sistema de controle do Estado central no conjunto do país e como nas agências de cooperação.

Nos outros países, os instrumentos e as iniciativas de TAE são impulsionados principalmente por dois processos conjuntos, complementares ou paralelos: a) várias ações de movimentos sociais e organizações da sociedade civil que são mais ou menos participativos; b) diversas formas de mercados, especialmente para a agricultura orgânica e as várias categorias de certificação (por terceiro, participativa e social). O ponto comum corresponde aos processos de construção social de novos mercados de proximidade (compras públicas, feiras agroecológicas ou orgânicas e outros circuitos curtos ou longos, incluindo exportação).

O Brasil é o único país estudado que construiu e implementou socialmente de 2013 a 2018 uma política nacional de agroecologia e produção orgânica (PNAPO), completamente desmantelada a partir de 2019 pelo governo Bolsonaro. A TAE brasileira depende mais de redes densas e diversificadas de ONGs e de organismos de certificação orgânica ou agroecológica que de recursos de políticas públicas. No entanto, o reconhecimento da agroecologia pela política pública constitui uma base fundamental e um ponto chave para poder promover os mercados internos e as compras públicas. As compras públicas iniciadas na escala federal (nacional) com um preço garantido e diferenciado para produção agroecológica e orgânica, foram depois implementados pelos Estados Federados e os municípios.

A Argentina combina um processo de institucionalização da TAE orientado pelo mercado (agroecologia extensiva e produção orgânica intensiva) e também orientado pela sociedade civil para a agroecologia da agricultura familiar: ONGs e redes de dinâmicas de agricultura familiar orgânica e agroecológica se organizaram para abastecer mercados urbanos específicos. Cabe notar o surgimento de uma agroecologia extensiva específica e corporativa, mas que representa uma alternativa técnica e econômica real ao agronegócio e pelo tanto uma capacidade de aliança estratégica. O apoio público é bastante irregular a nível nacional, principalmente por meio de treinamento, academia, extensão e pesquisa (INTA) e por parte dos governos provinciais/locais com recursos às vezes significantes, ao exemplo da Província de Buenos Aires (ainda governada pelo partido peronista) que conta com uma direção de Agroecologia dentro do Ministério provincial de Agricultura.

A África do Sul associa um processo orientado pelo mercado para a produção orgânica e as Comunidades Apoiando Agricultores (CSA) e, paralelamente, um processo orientado pela

sociedade civil para a agroecologia e a soberania alimentar. Em um contexto de revolução verde, a produção agropecuária é dominada pelo setor privado convencional, com grande influência nas decisões estatais e nas agendas de pesquisa. Além da procrastinação do governo, há uma falta de uma coalizão unificada entre as organizações da sociedade civil e uma falta de conexão com os consumidores, o que impede a pressão política.

Uma alternativa a pensar seria organizar intercâmbios com os produtores (vários falam inglês) da agroecologia extensiva argentina (assim que com setores abertos do agronegócio da Colômbia, Brasil, Chile e Uruguay).

A influência da ajuda e cooperação internacional

Não podemos esquecer que, muito antes de se falar de políticas públicas para a transição agroecológica, a agricultura orgânica e a agroecologia puderam emergir e se desenvolver nos países do Sul, graças à cooperação internacional, principalmente a cooperação não governamental (inclusive religiosa), a cooperação interuniversitária ou aquela ligada ao treinamento e à educação agrícola. Portanto, não é de se surpreender que os processos de ajuda que, às vezes, foram iniciados há mais de cinquenta anos (bem antes que os doadores e as organizações internacionais das Nações Unidas se interessem pela agroecologia), tenham tido um impacto sobre as trajetórias dos atores da TAE nos países estudados.

Burkina Faso: O financiamento sustentável da agroecologia e da ação pública continua dependente de doadores estrangeiros e é enfraquecido pela fragmentação institucional dos operadores e financiadores, chegando a colocar situações de competição em vez de coordenação. Os debates são marcados pela concorrência entre os atores da sociedade civil por recursos e pelo foco sobre o uso racional de insumos vs insumos zero (orgânicos). Mais recentemente, os conflitos armados internos e externos enfraquecem a dinâmica da TAE mais também as possibilidades de atuação da cooperação internacional. No entanto o novo regime militar usa no discurso da referência a política nacional de agroecologia instituída de modo premonitório desde 1987 pelo Presidente Thomas Sankara, influenciado por Yacouba Sawadogo, o amigo de Pierre Rhabi que “venceu o Saara”

Mali: O processo de construção da TAE é conduzido pela sociedade civil e pela cooperação externa. Existe um fraco compromisso do Estado nacional, fora do setor do algodão, mas aparecem iniciativas de coletividades locais, em particular na periferia de Bamako a capital. As principais iniciativas e os seus financiamentos estão baseados em organizações de produtores apoiadas por ONGs internacionais

Madagascar: O processo é conduzido pela sociedade civil com apoio da cooperação externa. No contexto nacional, as ONGs e a ajuda internacional promoveram a agricultura de conservação e o plantio direto como caminho para a TAE através da agricultura sustentável. Em paralelo, existe uma dinâmica agrobiológica mais focada em nichos de mercado e exportações. Além da falta de coordenação interinstitucional, existem limitações ligadas a forte setorização das políticas públicas. O lugar da AE permanece bastante fraco nas ações. As políticas de desenvolvimento agrícola mantem ainda uma visão de revolução verde em torno de grandes fazendas e empreendimentos privados. A segurança alimentar apenas existe através de ações emergenciais. As políticas ambientais são principalmente orientadas para a proteção florestal, manejo da biodiversidade, áreas protegidas.

Senegal: O programa DYTAES (Dynamique de Transition Agroécologique du Sénégal) constitui o caso original de uma iniciativa da sociedade civil, retomada com apoio público do Estado e a

sua inscrição no Ministério de Agricultura (que permite capta fundos internacionais) mas deixando a implementação na mão das ONGs. Essa dinâmica, baseada em caravanas regionais, tem marcado uma mudança incremental, mas a prioridade política pública é claramente dada à política de autossuficiência agroalimentar, paradoxalmente percebida como contrária à agroecologia.

As limitações do processo são estruturais: a fragmentação institucional da ação pública é ainda mais exacerbada pelo peso dos financiamentos e apoios técnicos da cooperação internacional. De fato, existe um baixo grau de descentralização das políticas públicas e diversos conflitos sobre o uso de recursos em nível territorial.

Colômbia: Oferece o caso de uma combinação entre uma afirmação de uma vontade programática nacional e de recursos públicos importantes da cooperação internacional (ligados a situação de guerra civil e ao plano de paz) por meio de quatro políticas: i) as políticas pós-conflito, ii) as políticas gerais de agricultura limpa, iii) as políticas de soberania alimentar, agricultura familiar, e iv) as políticas ambientais e de mudança climática. A coordenação entre essas quatro políticas a nível territorial deixa ainda a desejar. O potencial de apoio a TAE poderia vir do Projeto de Lei de Agroecologia Nº 544 e da Comissão Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutrição. (CISAN)

A maioria dos recursos públicos é aproveitada pelo agronegócio (auto chamado de verde). Em nome de uma agricultura sustentável, as alianças produtivas propõem uma diversificação de culturas e programas de negócios verdes com financiamento público do Fundo Colômbia Sustentável e do Fundo de Pecuária Sustentável.

As maiores limitações a construção da TAE são a violência, o poder do agronegócio e as dificuldades de acesso à terra

2.4. Os instrumentos:

Há várias maneiras de classificar os tipos de instrumentos de política pública relevantes para os processos de TAE. A etapa 1 do projeto TAFS contribuiu para uma tipologia ampla e exaustiva publicada por Place et al (2022). Aqui, adotamos a tipologia pragmática por tipo de objetivos, já mobilizada no estudo das políticas de TAE na América Latina (Sabourin et al, 2017).

Os instrumentos de inovação e gestão de conhecimento têm três objetivos: promover o compartilhamento horizontal de conhecimento e a experimentação (dê exemplos em Burkina Faso, Colômbia), desenvolver certas técnicas tradicionais (Burkina Faso, Laos, Madagascar) e promover redes territoriais de conhecimento agroecológico (programa Ecoforte no Brasil, UTT na Argentina).

Os instrumentos para garantir o acesso aos recursos são, como no Brasil e na África do Sul, a reforma agrária e as ações fundiárias, o acesso à água, o acesso ao crédito e a extensão agrícola para os agricultores familiares. Essas ações formam uma base sólida para a negociação de programas mais específicos para promover a agroecologia

Os instrumentos para garantir o acesso ao mercado e a segurança alimentar incluem uma ampla gama de ações. Os dez países estudados têm padrões de certificação orgânica, em grande parte em resposta às demandas dos países importadores. Existem sistemas de certificação participativa no Senegal, na Argentina e no Brasil (onde também há certificação de controle social, administrada por organizações de produtores). Os instrumentos de apoio

às cadeias curtas de suprimento baseiam-se na construção social de mercados locais: feiras, lojas de produtos agrícolas, cooperativas de consumidores e comunidades de apoio aos agricultores (CSAs) em cidades. Outros tipos de cadeias curtas de suprimento têm se difundido na América Latina: envolvem compras públicas preferenciais de agricultores familiares, com um preço premium para produtos agroecológicos ou orgânicos, como o programa de aquisição de alimentos e o programa de alimentação escolar no Brasil. Por fim, os programas de agricultura urbana e periurbana (o programa ProHuerta na Argentina, o programa GAP no Vietnã), os programas de segurança alimentar e nutrição (Brasil, Senegal) e o programa GAP no Laos, ou SCV em Madagascar, têm vínculos estreitos com a agroecologia.

A regulamentação ambiental e os instrumentos de subsídio não se referem apenas à agroecologia, mas também à promoção de práticas agrícolas mais ecológicas. Elas incluem a regulamentação da biodiversidade agrícola, variedades geneticamente modificadas e uso da terra. Os programas para reduzir o uso de pesticidas raramente são aplicados no Brasil, mas são mais eficazes no Vietnã e no Laos. Vários países introduziram subsídios para práticas agrícolas que protegem o meio ambiente: esse é o caso dos projetos Green Agriculture Plan de Laos e Vietnã, por exemplo.

Os instrumentos também podem ser diferenciados pela escala de intervenção: macro, nacional ou micro (local e territorial). Esses instrumentos são mais focados na transformação sistêmica dos sistemas alimentares em países como Brasil, Argentina, Colômbia, Burkina Faso e, até certo ponto, Madagascar, o que corresponde a políticas de TAE mais abertas e participativas. Em outros países africanos e asiáticos, por outro lado, o foco está colocado mais na substituição de insumos e nas práticas e técnicas de conservação do solo, o que pode deixar espaço para processos de ecologização da agricultura (Mzoughi e Napoleone, 2013).

2.5. O caso dos instrumentos de redução do uso de agrotóxicos

De fato, entre as políticas nacionais que sem mencionar um apoio explícito a agroecologia, existem instrumentos que podem ter um impacto importante: trata-se entre outros (segurança e soberania alimentar, saúde pública, sementes locais) dos instrumentos de substituição (bi insumos) e de redução do uso de pesticidas.

No Burkina Faso o debate opõe a prática de uso racional dos insumos defendida por certos setores da agroecologia (quando não existe alternativa conhecida) frente a norma “zero insumos” defendida pela produção orgânica dependendo de certificação e exportação.

No Mali: o apoio público forte ao setor algodoeiro provedor de insumos químicos e pesticidas leva a sua utilização para outros cultivos. Existe uma exclusão de uso de agrotóxicos para a produção orgânica certificada para exportação (manga, karité, feijões verdes, etc.) com produtores apoiados por ONG internacionais.

Em Laos, Vietnam e Madagascar, existem planos e programas de redução de uso de agrotóxicos, com apoio da cooperação internacional e resultados importantes em matéria de Manejo Integrado de Pragas, luta biológica, etc. A agroecologia introduzida por programas de agricultura de conservação do solo, incluindo o plantio direto, chega a manter um uso de

glifosato para cultivos de maior escala. No caso da horticultura orgânica é promovido o uso de plantas defensivas e de caldas pesticidas ou bioinsumos caseiros.

No Brasil: A Lei e a política de redução de uso de agrotóxicos existem, mas nunca foram regulamentadas e aplicadas, apesar de várias tentativas de regulamentação com a PNAPO (2013-2016). A mudança política levou ao abandono total dessa política e a legalização de mais de 500 pesticidas antes proibidos a partir de 2017 (Temer) e 2019 (Bolsonaro).

3-Discussão sobre instrumentos e políticas de TAE

O estudo revela quatro categorias principais de instrumentos de política pública: gestão do conhecimento agroecológico (pesquisa, treinamento, extensão e fortalecimento da organização das partes interessadas); financiamento (crédito e subsídios condicionados às práticas); marketing (certificação, mercados e feiras, mercados públicos); e instrumentos regulatórios (posse da terra, ambientais, fitossanitários, comerciais etc.). A forma como esses conjuntos de instrumentos e projetos são implementados depende da combinação das diferentes dimensões de tradução e de enquadramento das políticas a favor ou contra a TAE. Encontramos 3 tipos entre os dez países do estudo, alguns com variantes ou subtipos.

Tipo 1. Agroecologia e agricultura orgânica em países liberais dominados pelo agronegócio: o contexto dominante é o do agronegócio e o legado do modelo convencional da Revolução Verde. Apesar desse modelo dominante, a sociedade civil organizada está promovendo iniciativas de agroecologia e produção orgânica com apoio irregular e mais ou menos marginal das políticas públicas, principalmente voltadas para a agricultura familiar, com alguma influência direta da ajuda internacional (ideias, mais ou menos financiamento) Afica do Sul, Argentina, Brasil, Colômbia.

Subtipo 1.a: Idêntico, mas com *maior influência de financiamento internacional:* Colômbia e Afica do Sul.

Subtipo 1.b: Idêntico, mas com abordagens mais participativas e várias iniciativas de instrumentos públicos de governos regionais ou nacionais em favor do GT: Brasil e Argentina.

Tipo 2. Agricultura orgânica, agroecologia e agricultura sustentável em contextos de transição agrícola camponesa e estados fracos, com forte influência de ajuda e financiamento internacionais: Burkina Faso, Mali, Madagascar.

Subtipo 2.a - *Aumento da capacidade do Estado e da sociedade civil:* Senegal

Subtipo 2.b: - *Aumento do apoio público para programas de agricultura sustentável:* Madagascar

Tipo 3: Países comunistas com planejamento do Estado com agricultura orgânica e sustentável planejada centralmente, mas com alta dependência de financiamento internacional: Laos, Vietnã.

Para completar o estudo, também foi necessário identificar os atores e as instituições (no sentido de órgãos de regras) que estão retardando ou bloqueando as mudanças em favor da TAE.

Claramente, na Argentina, no Brasil, em Burkina Faso e em Mali, a mudança do regime político para um governo mais conservador e menos aberto teve um impacto negativo sobre as políticas de TAE. Paradoxalmente, e isso mostra os limites das políticas públicas e dos recursos nacionais, esses contratempos públicos não impediram que a TAE mantivesse seu ímpeto a nível da sociedade civil e das coletividades locais (Niederle et al, 2022).

Às vezes, a ajuda internacional baseada e centrada em práticas e tecnologias herdadas da Revolução Verde constitui um fator que impede os processos de TAE, como vimos no Laos, Vietnã e Madagascar. Por fim, sempre há tensões, competições e até conflitos entre as organizações da sociedade civil, principalmente em torno do modelo técnico (Produção orgânica, Agroecologia ou Agricultura Sustentável) como no Burkina Faso, ou em torno dos processos de certificação (África do Sul, Argentina, Brasil), ou ainda da gestão da água e dos resíduos.

Conclusão

Em face das tentativas de promover a agroecologia de cima para baixo e por meio de uma série de princípios estabilizados (Gliessmann, 2000, HLPE, 2013; FAO, 2018;), nosso estudo em 10 países nos 3 continentes do Sul global mostra uma diversidade de concepções, trajetórias e instrumentos que indicam várias estratégias ou caminhos para a TAE. A aplicação de uma grade comum para analisar os processos de implementação de políticas e institucionalização da TAE nos 3 continentes mostra que, diante do modelo dominante (agricultura convencional/Revolução Verde), a alternativa não pode ser apenas a adoção sistemática de práticas agroecológicas (agroecologia minimalista) nem tampouco a única transposição da perspectiva radical de transformação sustentável dos sistemas alimentares (agroecologia latino-americana) em contextos diferentes (África e Ásia).

Uma análise transversal dos resultados dos dez países envolvidos no projeto TAFS mostra claramente uma diversidade de situações, contextos históricos e sociais e, conseqüentemente, de experiências, processos, iniciativas e configurações concretas para a construção da TAE. Nesse tipo de contexto, não há receitas globais para a TAE que possam ser aplicadas ou disseminadas (escaladas) em todas as situações. É necessária flexibilidade para adaptar políticas e instrumentos às estruturas de oportunidade e à fragilidade da institucionalização das iniciativas locais ou territoriais por meio de instrumentos adaptados, abertos e participativos. Por fim, e esse era o objetivo final dessa primeira etapa do projeto TAFS, em cada país identificamos um ou mais territórios de referência para aprimorar a análise da TAE em ação em nível regional, onde foram aplicadas as outras etapas da análise do sistema alimentar territorial, da prospectiva territorial e do diálogo sobre políticas.

Essa experiência demonstrou mais uma vez a necessidade de pensar, formular e aplicar ferramentas diferenciadas da TAE, não apenas na escala das unidades familiares (ou dos agroecossistemas na América Latina), mas também naquela dos territórios. O território é a escala do manejo dos fenômenos ecológicos e geográficos (biodiversidade, solo, clima e água); é a escala do interconhecimento, do saber fazer local, da identidade do produto e da gestão coletiva do conhecimento agroecológico. Por fim, é a escala da solidariedade social e econômica, dos mercados locais, dos circuitos curtos e da ajuda mútua (Sabourin et al, 2018).

É o território representa também um nível sociopolítico de governança de bens e recursos comuns.

Agradecimentos Os autores gostariam de agradecer aos parceiros do projeto TAFS nos 10 países estudados e às várias partes interessadas que participaram das entrevistas. Gostaríamos também de agradecer o apoio financeiro dos 5 Dispositivos de Pesquisa em Parceria apoiados pelo CIRAD (Govinn/G&PP África Austral, ISA Sahel, Malica Asia, PP-AL e SPAD Madagascar), do Ministério de Assuntos Estrangeiros e Europeus da França por meio do CGIAR (projeto TPP Agroecology and Viability) e da Comissão Europeia por meio do acordo de subvenção H2020 RISE ATTER Marie Skłodowska-Curie nº 101007755.

Referências

- Achterberg, E., & Quiroz, D. (2021). Development aid funds for agroecology. Profundo.
- Altieri, M. A. (1989). Agroecology: A new research and development paradigm for world agriculture. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 27(1-4), 37-46.
- Altieri, M. A. (2018). *Agroecology: the science of sustainable agriculture*. CRC Press.
- Dale, B. (2020). Alliances for agroecology: From climate change to food system change. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 44(5), 629-652.
- Eisinger, P. « The Conditions of Protest Behavior in American Cities », *American Political Science Review*, vol. 67, 1973.
- FAO (2018) The 10 elements of agroecology -Guiding the transition to sustainable food and agricultural systems, FAO, Roma - <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/3d7778b3-8fba-4a32-8d13-f21dd5ef31cf/content>
- Fillieule O, Mathieu L. 2020. Structure des opportunités politiques. In : Olivier F, ed. *Dictionnaire des mouvements sociaux*, 2e éd. Paris: Presses de Sciences Po, pp. 573-580.
- Giraldo, O. F., & Rosset, P. M. (2018). Agroecology as a territory in dispute: Between institutionality and social movements. *The Journal of Peasant Studies*, 45(3), 545-564.
- Gliessman, S. (2000). *Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.
- Gliessman, S. (2016). Transforming food systems with agroecology. In *Agroecology and Sustainable Food Systems*, (Vol. 40, pp. 187-189): Taylor & Francis.
- Guéneau, S., Sabourin, E., Niederle, P. A., Colonna, J., de Freitas Ewald Strauch, G., Piraux, M., . . . Job Schmitt, C. (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>
- Hassenteufel, P. 2008. *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, Armand Colin, 294 p. Collection U.

HLPE. (2019). *Approches agroécologiques et autres approches innovantes de l'agriculture et des systèmes alimentaires durables qui améliorent la sécurité alimentaire et la nutrition*. Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd Ed.). Longman, MI The University of Michigan.

Lamine Claire, 2020, *Sustainable Agri-food Systems : Case Studies in Transitions Towards Sustainability from France and Brazil*, Bloomsbury Publishing, 208 p.

Lascoumes P. ; Le Gales P. (2012) *Sociologia da Ação Pública*. Maceio, Edufal, ISBN: 9788571777033

Lemeilleur, S., Dorville, C., Niederle, P., & Ilbert, H. (2022). Analyzing institutional changes in community-based management: a case study of a participatory guarantee system for organic labeling in Brazil. *Journal of Institutional Economics*, 1-17.

McAdam Doug (1982) , *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*, Chicago, University of Chicago Press, 1982.

Mzoughi, Naoufel and Napoleone, Claude (2013) Introduction. L'écologisation, une voie pour reconditionner les modèles agricoles et dépasser leur simple évolution incrémentale. *Natures Sciences Sociétés*, pp. 161-165.

Niederle. P., P. Petersen, E. Coudel, C. Grisa, C. Schmitt, E. Sabourin, E. Schneider, A. Brandenburg, C. Lamine, (2022). Ruptures in the Agroecological Transitions: Institutional Change and Policy Dismantling in Brazil, *Journal of Peasant Studies*, 50, 2022 <https://doi.org/10.1080/03066150.2022.2055468>

Pavageau, C., Pondini, S. et Geck, M. (2020). Flux d'argent : qu'est-ce qui freine l'investissement dans la recherche agroécologique pour l'Afrique ?

Place, F., Niederle, P., Sinclair, F., Carmona, N., Guéneau, S., Gitz, V., . . . Hainzelin, E. (2022). Politiques agroécologiques favorables : un examen des progrès récents et des défis restants.

Sabourin, E. P., Patrouilleau, M. M., Le Coq, J. F., Vásquez, L., & Niederle, P. A. (2017). Políticas públicas a favor da agroecologia na América Latina e no Caribe (8586880604). Porto Alegre, FAO e Red PP-AL

Sabourin E., Le Coq J.-F., Fréguin-Gresh S., Marzin J., Bonin M., Patrouilleau M. M., Vásquez L., Niederle P., 2018. ¿Qué políticas públicas para apoyar la agroecología en América Latina y el Caribe ? *Cirad, Montpellier, Perspective 45*. <https://doi.org/10.19182/agritrop/00020>.

Stassart, P. M., Baret, P., Grégoire, J.-C., Hance, T., Mormont, M., Reheul, D., . . . Visser, M. (2012). L'agroécologie : trajectoire et potentiel pour une transition vers des systèmes alimentaires durables.

Tarrow, S. (1995) "Cycles of Collective Action : Between Moments of Madness and the Repertoire of Contention", in Mark Traugott (ed.), *Repertoires and Cycles of Collective Action*, Durham (N. C.), Duke University Press, p. 89-116.

Tarrow S. (1998). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, 2th ed. New York: Cambridge University Press.

Tarrow S. (1994). *Power in movement: Social movements, collective action and politics*. Cambridge : Cambridge Univ Press, 265 p.

Wezel, A., Casagrande, M., Celette, F., Vian, J.-F., Ferrer, A., & Peigné, J. (2014). Pratiques agroécologiques pour une agriculture durable. A review. *Agronomy for sustainable development*, 34(1), 1-20.