

POLÍTICAS PÚBLICAS A FAVOR DE LA AGROECOLOGÍA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Eric Sabourin
Maria Mercedes Patrouilleau,
Jean François Le Coq
Luis Vasquez
Paulo Niederle
(Organizadores)



RED POLÍTICAS PÚBLICAS
Y DESARROLLO RURAL EN
AMÉRICA LATINA



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

© dos autores
1ª edição: 2017

Capa:
Henrique Boursheid

Revisão:
Dagoberto de Dios Hernandez

Editoração Eletrônica:
Rafael Marczal de Lima

Impressão:
Editora Evangraf Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P769 Políticas públicas a favor de la agroecología em América Latina y El Caribe / Eric Sabourin ... [et al.] (organizadores). – Porto Alegre : Evangraf / Criação Humana, Red PP-AL: FAO, 2017.
412 p. : il. ; 23 cm.

ISBN 978-85-86880-60-5

1. Agroecologia - América Latina e Caribe. 2. Políticas públicas. 3. Agricultura sustentável. 4. Desenvolvimento sustentável. I. Sabourin, Eric.

CDU 631.95(7/8=6)

CDD 630.2745098

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)



RED POLÍTICAS PÚBLICAS
Y DESARROLLO RURAL EN
AMERICA LATINA



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe

Eric Sabourin
Maria Mercedes Patrouilleau,
Jean François Le Coq
Luis Vasquez
Paulo Andre Niederle
Organizadores

Red PP-AL - FAO

Porto Alegre, 2017

Sumário

Prologo	5
Presentación del estudio	11
Conceptos de agroecología y marco analítico	13
<i>Jean-François Le Coq, Erwan Sachet, Luis Vazquez, Claudia Schmitt, Eric Sabourin.</i>	
Políticas públicas y desarrollo de la agroecología en Argentina	33
<i>María M. Patrouilleau, Lisandro E. Martínez, Eduardo Cittadini, Roberto Cittadini</i>	
La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas en favor de la Agroecología.....	73
<i>Claudia Schmitt, Paulo Niederle, Mario Ávila, Eric Sabourin, Paulo Petersen, Luciano Silveira, William Assis, Juliano Palm, Gabriel B. Fernandes.</i>	
Las Políticas de Fomento a la Agroecología en Chile	123
<i>Hugo Martínez Torres, Mina Namdar-Iraní, Constanza Saa Isamit.</i>	
Políticas de apoyo a la agroecología en Costa Rica	157
<i>Fernando Sáenz-Segura, Jean François Le Coq, Muriel Bonin</i>	
Políticas públicas y transición hacia la agricultura sostenible sobre bases agroecológicas en Cuba	189
<i>Luis L. Vázquez, Jacques Marzin y Niurlys González</i>	
Políticas a favor de la producción orgánica y agroecología en El Salvador.....	233
<i>Wilfredo Moran</i>	
Agroecología en México. Marco de políticas públicas	263
<i>Juan Pulido Secundino, Gonzalo Chapela y Mendoza</i>	

Agroecología y Agricultura Orgánica en Nicaragua. Génesis, institucionalización y desafíos.....	311
<i>Sandrine Fréguin-Gresh</i>	
Análisis comparativo en escala regional	351
<i>Eric Sabourin, Luis L. Vásquez, Jean François Le Coq, María Mercedes Patrouilleau, Paulo Niederle</i>	
Autores	397
ANEXOS	
Anexo I.....	401
Anexo II.....	405
Anexo III.....	409

La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas en favor de la Agroecología

Claudia Schmitt, Paulo Niederle, Mario Ávila,
Eric Sabourin, Paulo Petersen, Luciano Silveira,
William Assis, Juliano Palm, Gabriel B. Fernandes.

I. Introducción

Si Brasil es reconocidamente uno de los países donde la institucionalización de políticas en favor de la agroecología más avanzó, también es uno de los que más sufrió con los ataques de las nuevas estrategias agroindustriales de “acumulación por expropiación” (Harvey, 2012; Almeida, 2010). Con el intento de aclarar ese escenario paradójico y ambiguo, el presente texto trae un análisis de las conquistas, pero también de los límites y obstáculos para la construcción de políticas públicas de promoción de la agroecología.

El trabajo se organizó en cinco partes, siendo esta introducción la primera de ellas. La siguiente sección contempla el contexto económico, político e institucional y los procesos de organización social que posibilitaron la construcción de políticas de fortalecimiento de la agricultura familiar y, de forma más específica, la institucionalización de la agroecología como un enfoque de política pública. Posteriormente, se presentan y se discuten los instrumentos de intervención gubernamental movilizados en favor de la agroecología, considerando su contenido, diseño institucional, mecanismos de articulación y efectos potenciales. Se llama la atención sobre el hecho de que, a pesar de la capacidad innovadora evidenciada por el país en la implementación de políticas para la agricultura familiar, el agronegocio se

mantuvo ampliamente dominante, creando importantes bloqueos a avances más estructurales en lo que se refiere a la construcción de un modelo alternativo de desarrollo rural.

En la tercera sección, se hace una breve reconstitución de la trayectoria de las redes de promoción de la agroecología, narrada, fundamentalmente, desde la perspectiva de los movimientos y organizaciones de la sociedad civil.

La cuarta parte retoma el recorrido de la incorporación del enfoque agroecológico en los instrumentos de intervención gubernamental, considerando las distintas visiones de agroecología asimiladas por las políticas públicas, los formatos de implementación de los diferentes programas y sus posibilidades de articulación y coordinación.

En seguida, en un estudio de caso contextualizado en el semiárido brasileño, en la región Agreste de la Borborema, estado de Paraíba, se analizan los efectos producidos por las interfaces establecidas entre las políticas dirigidas a la promoción de la agroecología y las redes de organizaciones de la sociedad civil, que pasaron a contribuir de forma expresiva al fortalecimiento de modos de vida sostenibles en el ámbito de la agricultura familiar en ese territorio.

Al final, presentamos una cronología abarcando tanto las dinámicas organizativas y de articulación desarrolladas en el ámbito de la sociedad civil brasileña como los procesos relacionados a la institucionalización del enfoque agroecológico en el espacio gubernamental.

El trabajo buscó analizar la experiencia brasileña de construcción de políticas en favor de la agroecología en un horizonte de tiempo que va desde sus orígenes, en finales de la década de 1970 hasta 2016, año que fue marcado por el *impeachment* de la Presidenta Dilma Rousseff. No trataremos, por lo tanto, de las profundas transformaciones políticas e institucionales ocurridas en Brasil en virtud del alejamiento definitivo de la presidenta electa, aunque sea importante apuntar que ese episodio implicó en una ruptura del orden democrático, afectando de forma muy significativa la trayectoria de construcción de las políticas dirigidas al fortalecimiento de la agricultura familiar y de la agroecología en el país.

2. Desafíos de la construcción de la agroecología en la sociedad y economía del agronegocio

En el transcurso de las dos últimas décadas, Brasil experimentó un período de formulación e implantación de un amplio conjunto de políticas dirigidas al fortalecimiento de la agricultura familiar y a la promoción del desarrollo rural. Ese proceso culminó con la creación, en 2012, de la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PNAPO), instrumentalizada, en 2013, por el I Plan Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (I Planapo), actualizado y revisado en 2016 (II Planapo).

La construcción de esa política nacional encuentra sus raíces en un conjunto diversificado de iniciativas locales desarrolladas en las diferentes regiones de Brasil, sobre todo desde finales de los años 70's, por un universo heterogéneo de organizaciones no gubernamentales en colaboración con movimientos sociales y organizaciones de agricultores familiares. Esa congregación de actores distintos resultó, ya en la década de 1990, en la multiplicación de redes locales, regionales o territoriales de gestión del conocimiento agroecológico, fundadas en la capacitación de agricultores y técnicos, así como en la experimentación compartida y aprendizaje mutuo. Simultáneamente se amplían los esfuerzos para establecer un diálogo entre la sociedad civil y las varias escalas de gobierno (unión, estados federados, municipios, territorios), dando origen a una pluralidad de dinámicas de institucionalización de la agroecología.

En la década siguiente, los avances logrados por las políticas de fortalecimiento de la agricultura familiar en el ambiente político e institucional, propiciado por los gobiernos de coalición liderados por el Partido de los Trabajadores (PT) en la esfera federal, posibilitaron que la acción de diferentes sectores movilizados alrededor de la agroecología adquiriera mayor densidad y cohesión política. Esa red de actores pasó a influenciar la construcción y articulación de diferentes instrumentos de políticas públicas, proceso que fue impulsado, además, por la centralidad de la temática de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en la agenda gubernamental, a partir del lanzamiento, en el primer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, del Programa Hambre Cero.

Sin embargo, aunque se haya creado en el país una de las más exitosas experiencias globales de lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional, Brasil se convirtió en el mayor consumidor global de agrotóxicos y segundo en área cultivada con transgénicos. Al mismo tiempo que se observaron avances, en alguna medida, en el reconocimiento y demarcación de territorios quilombolas e indígenas, hubo una significativa expansión de los procesos de acaparamiento de tierras, agua y biodiversidad. Aunque Brasil haya logrado mantener 4,3 millones de pequeñas y medianas unidades productivas familiares (85% del total), permitió que el 0,91% de los establecimientos rurales concentraran el 45% de toda el área agrícola (Oxfam - Brasil, 2016). No en vano el más reciente informe de Oxfam (noviembre de 2016) sobre el sector rural brasileño se titula “Terrenos de la desigualdad”. ¿Cómo fue posible convivir con ese nivel de contradicción?

A partir de los años 90's, se consolidó en el campo brasileño un eje estructurador fundado en la dualidad agronegocio/agricultura familiar. Ambos conceptos surgen como resultado de disputas políticas y movimientos de legitimación social, instaurando modos de organización que irán traducirse no sólo en el campo discursivo, sino también en dispositivos jurídicos, políticos e institucionales, influenciando asimismo las dinámicas de acción colectiva de las organizaciones sociales con actuación en el medio rural, donde se inscriben los procesos asociados a la institucionalización de la agroecología en el ámbito de las políticas públicas.

Es importante mencionar que Brasil, hasta muy recientemente, era uno de los pocos países que contaban con dos ministerios que tenían atribuciones relacionadas con el desarrollo agrícola y agrario. En principios de los años 2000, fue creado el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y se mantuvo el ya tradicional Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA).

El reconocimiento de esas dos agriculturas, que se identificaron en el debate público como portadoras de proyectos distintos de desarrollo rural, no significó, sin embargo, una superación de las asimetrías existentes entre los dos segmentos. En el ámbito institucional, las asimetrías se expresan en el hecho de que el MDA, más alineado a los temas de agricultura familiar y desarrollo agrario, se mostró un organismo significativamente más frágil,

desde el punto de vista tanto estructural, técnico y organizativo como en términos presupuestarios, si se compara con el MAPA, más dirigido al sector agroindustrial. En lo que se refiere al acceso a la tierra y a la distribución del poder político, el proceso de modernización de la agricultura ocurrido en el país en las décadas de 1960 y 1970 no fue acompañado de cambios sustantivos en la estructura de la propiedad de la tierra. Con el advenimiento de la dictadura civil-militar, la demanda de las organizaciones de trabajadores del campo por la realización de una Reforma Agraria fue sepultada, resurgiendo solamente a finales de los años 1970, con la reanudación de las luchas sociales en el campo y la redemocratización política e institucional del país.

Las transformaciones que incidieron sobre la base técnica de la producción agrícola se concentraron sobre todo en los cultivos dirigidos a la exportación (soja, café, caña de azúcar, entre otras), y en algunos cultivos específicos destinados al mercado interno. Desde el punto de vista geográfico, el proceso de modernización se profundizó, en un primer momento, en las regiones Sur y Sudeste del país, con algunos polos de irradiación hacia otras regiones. A partir de los años 1980, los grandes monocultivos de granos se expandieron por el Cerrado brasileño, ampliando significativamente su área a lo largo de las décadas siguientes y llegando, también, a la Amazonia.

Aunque, en general, la modernización de la agricultura en Brasil estuvo asociada a las grandes propiedades, es importante tener en cuenta que esas transformaciones posibilitaron que los pequeños productores también incorporaran el paquete tecnológico de la Revolución Verde, sobre todo en las regiones Sur y Sudeste. Estos pasaron a adoptar *tecnologías modernas* y a vincularse a las cadenas de *commodities*, en la producción de granos, tabaco, aves, cerdos, leche, entre otros productos. Históricamente, las reivindicaciones de ese segmento social estuvieron dirigidas más que todo a la previdencia social y la implantación de una política agrícola adaptada a sus especificidades (Picolotto y Medeiros, 2017), mientras que las críticas al modelo tecnológico, presentes en el debate público desde los años 1980, tuvieron menor penetración. También las demandas por la Reforma Agraria, eje central en la lucha de los sindicatos de trabajadores rurales, no ganaron mayor atención de esos pequeños propietarios modernizados. Sin embargo,

aquellos pequeños productores ubicados en la región Sur asumieron un rol de gran relevancia en la construcción del *agricultor familiar* como un actor político y como una categoría social en el ámbito de las políticas públicas (Picolotto, 2014).

Contradiendo las promesas de la modernización, el campo brasileño experimentó un contexto de crisis económica, endeudamiento de los productores familiares involucrados con las cadenas de *commodities* y amenazas asociadas al proceso de liberalización de los mercados de productos agrícolas, sobre todo con el advenimiento del Mercosur. Frente a ese escenario, un conjunto diversificado de actores, con fuerte protagonismo de los movimientos sociales, particularmente del movimiento sindical de trabajadores rurales, alcanzó creciente visibilidad y legitimidad social, lo que resultó en el reconocimiento por parte del Estado de la agricultura familiar como un segmento específico de la agricultura brasileña. Ese proceso también encendió en la sociedad brasileña la idea de que el soporte a la agricultura familiar configuraría una respuesta viable a los problemas que afligían el conjunto de la población: recrudecimiento de los conflictos agrarios, desempleo, éxodo rural y abastecimiento del mercado interno. La intensa articulación y movilización de actores distintos, incluso con la contribución de la academia, gestores públicos y parlamentares, llevó a la creación, en 1996, del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF).

A pesar de la congregación y capacidad de incidencia de ese conjunto de actores, la estructuración del PRONAF fue marcada por la intensificación de los conflictos de tierra y por una serie de retrocesos en lo que se refiere a la implantación de las políticas de Reforma Agraria. El I Plan Nacional de Reforma Agraria, por ejemplo, publicado en 1985, en pleno proceso de redemocratización del país, sufrió derrotas importantes en la Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo, se logró que el texto constitucional preservara el principio de la *función social de la propiedad de la tierra*, estableciendo que su utilización implica necesariamente su “aprovechamiento racional y adecuado” y la “utilización racional y adecuada de los recursos naturales disponibles y la preservación del medio ambiente”, debiendo observar, además, las disposiciones que

regulan las relaciones de trabajo, abarcando formas de explotación del suelo que favorezcan el bienestar de los propietarios y trabajadores (Brasil, 1988).

Estos dispositivos, inscritos en la Constitución de 1988, podrían haberse configurado como base de sustentación de todo un proceso de cambio involucrando no sólo la democratización de la propiedad de la tierra, sino también la implantación en las áreas reformadas de prácticas de manejo del suelo, del agua y de la biodiversidad orientadas por principios de sostenibilidad. Esa posibilidad histórica fue, sin embargo, obstaculizada, entre otros factores, por la correlación de fuerzas sociales existente en la sociedad brasileña.

La mayor parte de los asentamientos fue implantada como resultado de luchas sociales protagonizadas por diferentes movimientos sociales. Frecuentemente situados en tierras degradadas y carentes de infraestructura, los asentamientos se enfrentaron a numerosos desafíos en su proceso de consolidación, aunque en muchos lugares las familias asentadas llegaron a constituirse como protagonistas importantes en el desarrollo de iniciativas locales orientadas a la promoción de la agroecología.

En 1985, el gobierno creó el Programa de Crédito Especial para la Reforma Agraria (PROCERA), que tenía como objetivo aumentar la producción y la productividad agrícola en los asentamientos, buscando su inserción en los mercados y, en la medida de lo posible, su emancipación progresiva de la tutela gubernamental. Pero, hay que destacar que las políticas públicas dirigidas a las áreas de Reforma Agraria no incorporaron, en general, una perspectiva socioambientalista (Santilli, 2005; Lisboa, 2009), capaz de combinar la garantía del derecho a la tierra y el manejo sostenible de los recursos naturales. Las líneas de crédito posteriormente creadas e incorporadas al PRONAF mantuvieron una orientación bastante similar. Es importante reconocer, sin embargo, los esfuerzos invertidos en la estructuración de los llamados asentamientos diferenciados, a ejemplo de los Proyectos de Asentamiento Extractivista (PAEs), instituidos en 1987, y de los Proyectos de Desarrollo Sostenible (PDSs), creados en 1999, aunque estos formatos fueron adoptados solamente en un conjunto restringido de áreas y en muchos casos presentaron deficiencias importantes en lo que se refiere a la implantación de equipamientos de infraestructura (tanto social

como productiva) y en el acceso a una asistencia técnica capaz de contribuir, de forma más efectiva, para el manejo sostenible de esas áreas.

En la segunda mitad de la década de 1990, en una coyuntura marcada por el agravamiento de la lucha social por la tierra con fuerte repercusión internacional, el gobierno Fernando Henrique Cardoso (FHC) lanzó, en marzo de 1999, el programa denominado “Nuevo Mundo Rural”. El objetivo era proponer un nuevo modelo de desarrollo rural para el país, basado en el fortalecimiento de la agricultura familiar, en el acceso a activos educativos, en la redistribución de tierras a ser adquiridas en el mercado y en el refuerzo a actividades no agrícolas generadoras de renta en el medio rural (Ferreira *et al.*, 2009; Monte, 2013). Es en este contexto que se verifica la creación del MDA, inscrita en el seno de una estrategia de gestión de conflictos agrarios y de reconocimiento, aunque parcial, de las demandas de los movimientos sociales. Ese proceso posibilitó restablecer las interfaces con los llamados “pequeños propietarios”, representados principalmente por el sindicalismo de trabajadores rurales, que pasan a ser percibidos, crecientemente, no como un símbolo del atraso, sino como actores modernos, de un rural contemporáneo, si bien aún inmerso en innumerables contradicciones.

El concepto de agricultura familiar fue incorporado por el PRONAF en 1996 y se actualizó en la llamada Ley de Agricultura Familiar (Ley 11.326/2006), abarcando una gran diversidad de formas de agricultura, contextos e identidades sociales (Niederle *et al.*, 2014). La institucionalización de esa categoría posibilitó, para un universo heterogéneo de agricultores y agriculturas de base familiar, así como para un conjunto diferenciado de organizaciones sociales y gobiernos municipales, la creación de un “nicho institucional”, donde sus demandas podrían alcanzar algún nivel de repercusión. Es necesario considerar, sin embargo, que en ese período las políticas de fortalecimiento de la agricultura familiar, centradas principalmente en el crédito, tenían como objetivo mayor garantizar el acceso a financiamiento, en condiciones diferenciadas, fomentando las conexiones con los mercados y la incorporación de tecnologías modernas. Se encontraban, además, en una etapa bastante inicial de implantación.

Entre finales de la década de 1990 y el inicio de los años 2000, las ideas agroecológicas encontraron un terreno más fértil, sobre todo en el Ministerio de Medio Ambiente (MMA). La afirmación del desarrollo sostenible como una referencia en la construcción de políticas públicas, en combinación con una serie de luchas de inspiración socioambientalista, permitieron que el MMA se convirtiera en un espacio permeable a la implementación de políticas innovadoras, como ocurrió con la creación de las Reservas Extractivas (RESEX) y la implantación del Subprograma Proyectos Demostrativos (PDA), responsable por la financiación de un amplio conjunto de iniciativas locales de promoción de la agroecología, como veremos más adelante.

En la Amazonia, la articulación entre el movimiento ambientalista y la lucha por la tierra, gana fuerza en esa región debido, entre otros factores, a la expansión de la frontera agrícola, trayendo a la escena política un conjunto diferenciado de poblaciones, incluyendo sirigueros (caucheros), *poseedores*, *riberños*, pescadores, quebraderas de coco babaçu, que pasan a reivindicar no sólo el derecho a la tierra, sino el respeto a sus modos de vida tradicionales, basados en formas de apropiación de los recursos naturales capaces de preservar el medio ambiente. Ese proceso posibilitó, a través de una serie de mediaciones, involucrando tanto la cooperación internacional como entidades ambientalistas, ejercicios importantes de “construcción social de la política ambiental” (Alegretti, 2002).

De hecho, numerosos elementos presentes en el enfoque propuesto por el socioambientalismo dialogan de forma muy estrecha con la concepción de agroecología construida en Brasil: la alianza estratégica entre “la cuestión social” y la “cuestión ambiental”; una visión de agroecología orientada no sólo para el manejo ecológico de los sistemas productivos, sino que también para la vinculación de esta dimensión con las luchas por derechos, particularmente por el derecho a la tierra; la idea de que las políticas ambientales “deberían incluir e involucrar a las comunidades, poseedoras de conocimientos y de prácticas de manejo ambiental” (Santilli, 2005: 34; Lisboa, 2009).

Además de la esfera federal, se registra en los niveles estadual y municipal la construcción de una serie de interfaces entre las iniciativas locales de promoción de la agroecología y el poder público, con el apoyo

de administraciones sensibles a los llamados de una agricultura orgánica, ecológica, agroecológica o simplemente sostenible. Cabe mencionar, por ejemplo, los convenios establecidos por ayuntamientos con Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) de asesoría en el campo de la agroecología o con diferentes instituciones con actuación en el campo de la agricultura orgánica, así como la implantación de ferias *orgánicas, agroecológicas* o de comercialización de *productos sin agrotóxicos* en diferentes municipios.

En ese sentido, se destaca la experiencia del estado de Rio Grande do Sul, donde el gobierno de Olívio Dutra (1999-2002), liderado por el Partido de los Trabajadores (PT), trató de incorporar la agroecología como un enfoque de política pública de desarrollo rural. Cabe señalar, por ejemplo, que la misión de la Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMATER-RS), vinculada al gobierno del estado, fue modificada en ese período (Siliprandi, 2002), asumiendo una orientación volcada “a la construcción del desarrollo rural sostenible sobre la base de los principios de la agroecología”. De acuerdo con esa definición, las acciones de asistencia técnica y extensión rural (ATER) deberían ser conducidas “mediante procesos educativos y participativos, con el objetivo de desarrollar la agricultura familiar y sus organizaciones, de manera a incentivar el pleno ejercicio de la ciudadanía y la mejora de la calidad de vida” (Deponti, 2010: 155).

Esa experiencia permite identificar una serie de elementos que posteriormente influenciaron la visión de agroecología incorporada por las políticas públicas en la esfera federal, particularmente en el ámbito de la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (PNATER): la valorización del saber científico y del saber popular; las metodologías participativas; una visión holística de los procesos económicos y de su relación con el ambiente; el estímulo al asociativismo; el compromiso con la Reforma Agraria y el fortalecimiento de la agricultura familiar; el respeto a las diferencias culturales, de género y de generación, entre otros elementos. La agroecología es percibida dentro de esa visión como un abordaje teórico y operativo, que busca orientar no sólo la construcción de un nuevo modelo tecnológico para la agricultura, sino que también un conjunto más amplio de estrategias de desarrollo rural, contraponiéndose al paradigma volcado a la transferencia de tecnologías adoptado por la Revolución Verde

(Caporal y Costabeber, 2000). Incluso, muchos gestores que participaron en el Gobierno Olívio Dutra estuvieron directamente involucrados en la construcción de políticas en favor de la agroecología en la esfera federal a partir del primer Gobierno Lula.

Es interesante observar que esos esfuerzos iniciales de institucionalización de la agroecología como un enfoque de política pública en la esfera estatal y municipal caminaron *pari passu* con el proceso de normalización, por parte del poder público, de los sistemas orgánicos de producción agropecuaria. De hecho, la legislación que regula la agricultura orgánica en Brasil, construida desde la segunda mitad de la década de 1990 y sancionada en 2003, precedió a la incorporación del concepto de agroecología por las políticas públicas del Gobierno Federal, proceso que ocurrirá a partir de 2003 con el lanzamiento del Primer Plan de Cosecha de la Agricultura Familiar y, posteriormente, de la Política Nacional de ATER (PNATER), cuyo documento base fue publicado en 2004. También llama la atención que ese proceso fue conducido bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA). Por su vez, el MDA buscó, en la medida de sus posibilidades, influir en la construcción de la nueva legislación, preocupado con que esa normalización representara una oportunidad de espacio, y no una barrera a la entrada de la agricultura familiar en el mercado de productos orgánicos.

La participación del MAPA en la regulación de la agricultura orgánica en Brasil estuvo asociada, al parecer, al acompañamiento que venía siendo hecho por el órgano de las primeras iniciativas de exportación de productos orgánicos, sobre todo para Europa, desde finales de los años 1980. Fonseca (2005) menciona las presiones ejercidas por los organismos de certificación, europeos y nacionales, en favor de la formalización de una legislación referente a los productos orgánicos en Brasil. La promulgación, en 1991, en el marco de la Unión Europea, de una directiva que involucra la producción, el etiquetado y la certificación de productos orgánicos entre los países miembros hizo aún más urgente algún tipo de intervención por parte del Ministerio en relación con este tema. En agosto de 1994, el MAPA lanzó una ordenanza creando una Comisión Especial que se encargaría de proponer normas para la certificación de productos orgánicos, dando inicio a una

larga trayectoria que iba a desaguar en la construcción de una legislación específica sobre el tema.

Cabe mencionar, sin embargo, que desde el inicio de la década de 1990 la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), vinculada a ese Ministerio, ya desarrollaba acciones específicas en el campo de la agroecología y de la agricultura orgánica. En 1993 se implantó en Río de Janeiro el Sistema Integrado de Producción Agroecológica (SIPA), ocupando un área de aproximadamente 70 hectáreas, cerca de la sede de la EMBRAPA Agrobiología, en Seropédica-RJ. En 1999 fue promovido, en la sede de dicha organización, el I Encuentro Nacional de Investigación en Agroecología (EMBRAPA, 2006). En 2002 EMBRAPA incorporó a su planificación institucional una línea de investigación dedicada a la agricultura orgánica.

También, en aquel momento, la gran mayoría de las organizaciones involucradas en la producción y comercialización de productos orgánicos mantenía estrechas relaciones con grupos de agricultores familiares. Varias de ellas comercializaban sus productos a través de ferias o de otros circuitos de comercialización directa, aunque los productos orgánicos ya estaban llegando a los estantes de los supermercados. La necesidad de normalizar el mercado de productos orgánicos a través de una legislación nacional fue incluso cuestionada desde la primera reunión de la Comisión Especial, sobre todo por las organizaciones vinculadas a las redes de agroecología que venían construyendo sus mercados sobre la base de convenciones inspiradas en directrices acordadas internacionalmente por los movimientos de agricultura orgánica, o vigentes en otros países, pero adaptadas a las características y posibilidades locales. La idea de que el producto orgánico debería necesariamente “costar más caro” era rechazada, incluso, por muchas de estas organizaciones. Se argumentó, además, que la certificación implicaría nuevos costes y una pérdida de autonomía por parte de los agricultores, y que la exportación de productos orgánicos no debería considerarse una prioridad, pues el abastecimiento del mercado interno ya sería, en el caso brasileño, un gran desafío (Meirelles, 1994).

El universo de actores involucrados en la comercialización y certificación de productos orgánicos era, en aquel momento, bastante heterogéneo. Abarcaba organizaciones como el Instituto Biodinámico y la Fundación Mokiti Okada, que desarrollaban su trabajo en el campo de la agricultura orgánica con fuerte articulación internacional, así como en colaboración con asociaciones de agricultores orgánicos o biológicos existentes en algunos estados, las ya mencionadas ONG's vinculadas a las redes de agroecología, cooperativas de consumidores de alimentos orgánicos/ecológicos y, en alguna medida, las propias instituciones de investigación que buscaban, en ese momento, avanzar en la incorporación de la temática de la agricultura orgánica en sus agendas de trabajo.

No cabe aquí describir todo el proceso que condujo, a lo largo de nueve años de debates y controversias, a la aprobación de la Ley 10.831/2003, que hoy configura el eje orientador del marco regulatorio de la agricultura orgánica en Brasil. Sin embargo, es importante señalar que la nueva legislación incorporó una serie de elementos innovadores que buscaban ampliar los márgenes de maniobra, sobre todo de los agricultores familiares, pero también de los consumidores, en sus relaciones con el mercado de los orgánicos. En general, los dispositivos inscritos en la nueva legislación reconocen la amplia diversidad de sistemas productivos enmarcados por la ley como "sistemas orgánicos de producción agropecuaria e industrial", abarcando los sistemas denominados "ecológico, biodinámico, natural, regenerativo, biológico, agroecológico, de permacultura y otros que atiendan sus principios". También incluyó, en su ámbito, los productos de actividades extractivas, desde que fuesen producidos a través de procesos sostenibles. Contempló, además de la tradicional certificación por auditoría (hecha por terceros), los Sistemas Participativos de Garantía de la Calidad Orgánica (SPG), que se definen como un mecanismo participativo de certificación, estructurado en red, en que el reconocimiento de la calidad orgánica se encuentra basado en la responsabilidad colectiva y solidaria de los integrantes del sistema (productores, técnicos, procesadores, transportistas, consumidores, entre otros). El reglamento aprobado también dispensó a los agricultores familiares que comercializan sus productos directamente al consumidor de adherirse a un dispositivo de certificación, debiendo, en este caso, estar vinculados a una Organización de Control Social (OCS)

con registro en el MAPA o a algún otro órgano fiscalizador federal, estatal o distrital en convenio.

El apoyo institucional aportado por el MDA, el cual viabilizó la participación de las organizaciones más directamente ligadas a la agricultura familiar en todo el debate relacionado con la normalización de la agricultura orgánica, fue fundamental para que esos resultados fueran alcanzados. El diálogo establecido entre organizaciones vinculadas al universo de la agricultura orgánica y organizaciones inmersas en las redes de agroecología, con actuación en la esfera de la comercialización, también contribuyó a crear un ambiente más favorable a la futura construcción de una política nacional capaz de involucrar, en un mismo ámbito, tanto la agroecología como la producción orgánica.

En un plano más general es importante destacar que en los años 2000 se profundiza el *pacto social* en torno de las políticas de fortalecimiento de la agricultura familiar, ganando fuerza la visión dualista anclada en la existencia de dos agriculturas: el agronegocio y la agricultura familiar. Pero ese pacto nunca se consolidó completamente. Por el contrario, todo y cualquier avance fue resultado de un ininterrumpido proceso de luchas sociales, sostenido por la capacidad de acción de los movimientos sociales, en diferentes niveles, en un contexto de permeabilidad y colaboración con actores estatales vinculados, sobre todo, aunque no exclusivamente, al MDA. Muchos gestores que pasaron a actuar en espacios de decisión, principalmente en el caso de los llamados cargos comisionados, poseían una trayectoria ligada a organizaciones no gubernamentales, a los movimientos sociales y a las redes de agroecología. En la esfera gubernamental, se empeñaron en movilizar recursos buscando innovar en la construcción de políticas públicas, avanzando en áreas donde había legitimidad social y brechas institucionales, pero sin conseguir crear fisuras más profundas en el aparato normativo del Estado a punto de revertir la condición subalterna de los actores vinculados a la agricultura familiar.

En el análisis de las asimetrías presentes en la configuración agronegocio-agricultura familiar es importante destacar la posición conquistada por la agricultura empresarial y el sector agroindustrial, en su sentido más amplio, como un componente estratégico de la política macroeconómica,

fundamental para el equilibrio de la balanza de pagos y para la estabilización de la economía. Esa posición fue reforzada, como observa Delgado (2012), a partir del segundo mandato del Gobierno Fernando Henrique Cardoso (FHC). En las últimas tres décadas la producción agrícola se duplicó en comparación con los niveles de 1990, anclada principalmente en una agricultura a gran escala, mientras que la producción animal se triplicó en ese mismo período. Favorecido por un ciclo internacional de alza de los precios de las *commodities*, Brasil alcanzó la posición de segundo mayor productor global de productos agrícolas y agroindustriales y, al mismo tiempo, despuntó a nivel internacional como uno de los principales consumidores de insumos agrícolas (OECD-FAO, 2015).

Pero ese desempeño positivo del agronegocio no puede ser visto, simplemente, como resultado de las transformaciones tecnológicas ocurridas en el sector y de su inserción competitiva en los mercados internacionales. Mismo con el creciente reconocimiento de la agricultura familiar como una categoría específica en el contexto de las políticas públicas, la agropecuaria empresarial nunca dejó de tener acceso privilegiado a los subsidios agrícolas y espacios de definición de políticas. En lo que se refiere específicamente al crédito rural, se mantuvo el apoyo del Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) a los cultivos a gran escala volcados a la exportación, acompañado de sucesivas recomposiciones de las deudas de los productores hacia los bancos y de una reanudación, bajo nuevas bases, de las políticas de garantía de precios mínimos (Delgado, 2012; Acselrad, 2012). Además, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), siguiendo una tendencia ya perceptible desde finales de los años 1990, se convirtió en un agente financiador de gran relevancia para el sector agropecuario (Medeiros, 2015).

Sin embargo, no se observaron cambios sustantivos en lo que se refiere a los patrones de utilización de los recursos naturales incorporados por la agricultura empresarial a lo largo de las últimas décadas. El tímido desempeño del Programa Agricultura de Bajo Carbono (Plan ABC), principal línea de crédito al productor rural orientada al financiamiento de tecnologías clasificadas como reductoras de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en la agricultura,

puede ser considerado una muestra de la fragilidad de los instrumentos de política pública dirigidos a la promoción de prácticas sostenibles en el ámbito de la agricultura empresarial.

Los representantes políticos del sector agroindustrial también ejercieron diferentes formas de presión ante los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en el sentido de “liberar las tierras tanto de condicionantes jurídico-formales y político-administrativos como de limitaciones asociadas a la presencia de grupos étnicos o de determinadas modalidades de uso de las tierras tradicionalmente ocupadas” (Almeida, 2010: 116). Cabe mencionar aquí, a modo de ejemplo: (i) la no actualización de los índices de productividad de la tierra, que no fueron revisados desde la década de 1970 y que se utilizan como criterio para la desapropiación de tierras para fines de Reforma Agraria; (ii) los varios dispositivos introducidos en el marco del nuevo Código Forestal, aprobado en 2012, que posibilitaran, entre otras medidas, que áreas deforestadas hasta julio de 2008 no necesitaran más tener su cobertura vegetal recuperada, siendo que el propietario, al inscribirse en el Catastro Ambiental Rural (CAR), ya no podría sufrir sanciones y ni ser cobrado por multas pendientes (Packer: 2015; Cunha, 2013b); (iii) establecimiento de límites a la actuación de los órganos ambientales en el licenciamiento y evaluación de riesgos de Organismos Genéticamente Modificados (OGM's) (Lisboa, 2011); (iv) las restricciones a la reutilización de semillas registradas (cultivadas en el propio establecimiento agrícola) impuestas por la Ley de Cultivares (Cunha, 2013a).

En ese escenario, algunos dilemas se impusieron a la coexistencia de los dos modelos de agricultura. La creciente legitimidad social de la agricultura familiar permitió ampliar el acceso a inversiones públicas y potenció la crítica a los efectos producidos por el modelo del agronegocio, cuyas organizaciones representativas se vieron impelidas a reaccionar. En el interior del Estado se agudizaba la disputa entre MAPA y MDA, mientras que en el mundo social el conflicto en la esfera sindical se dio, sobre todo, entre las representaciones de la agricultura familiar y de los agricultores patronales (Confederación de Agricultura y Pecuaria de Brasil - CNA). En términos espaciales, los avances en la promoción de

la agroecología chocaron con la concentración de la propiedad de la tierra y con la expansión territorial del agronegocio. En algunos territorios, las experiencias de producción agroecológica se tornaron pequeñas islas rodeadas por monocultivos de semillas transgénicas y agrotóxicos, y acabaron haciendo con que se comprobara que no existen barreras físicas suficientes para impedir la contaminación de productos orgánicos. A pesar de ello, a medida que se legitimaban socialmente, los actores de la agricultura familiar innovaban en la construcción de políticas públicas consiguiendo imponer, en algunas situaciones, cierto nivel de restricción al avance del agronegocio. Por más tímidas que fueran esas iniciativas, generaron reacciones muy fuertes en el campo político.

3. Movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales e investigadores en la construcción de las redes de agroecología

La construcción de políticas públicas en favor de la agroecología involucró, como ya se ha destacado anteriormente, una amplia red de actores estatales y no estatales. La formación de esa red ocurrió, principalmente, a partir de los años 1980, junto a las luchas por reapertura democrática, al cambio de los referenciales de acción del Estado y a la ampliación del protagonismo de la sociedad civil. La aproximación de las luchas de los movimientos sociales y de la acción pastoral, vinculada tanto a la Iglesia Católica como a la Iglesia Evangélica de Confesión Luterana en Brasil (IECLB), a la actuación de las ONG's y sindicatos de trabajadores rurales (STR's), permitió articular el esfuerzo permanente de educación popular con el trabajo de capacitación tecnológica y el estímulo al asociativismo.

Por lo tanto, así como en otros países latinoamericanos, la promoción de la agroecología en Brasil estuvo directamente vinculada a la acción de los movimientos sociales ligados a la pequeña agricultura familiar y campesina. Esto hizo que el término asumiera una connotación no sólo técnica, sino eminentemente política, manteniendo diferentes niveles de articulación con modelos de *agricultura alternativa*, o, para usar un término más contemporáneo, *agriculturas de base ecológica*— allí comprendidas casi todas las formas de producción que adoptan una perspectiva crítica a los

preceptos de la modernización conservadora que orientaron la acción del Estado brasileño desde, por lo menos, mediados de los años 1960.

Uno de los principales hitos originarios de ese proceso fueron los Encuentros Brasileños de Agricultura Alternativa (EBAA), realizados en los años 1980 (1981, 1984, 1987 y 1989). En pleno régimen militar, inicialmente se caracterizaron como espacios técnicos, protagonizados por agrónomos vinculados a la Federación de Asociaciones de los Ingenieros Agrónomos de Brasil (FAEAB). A lo largo del proceso de democratización, sin embargo, fueron siendo crecientemente ocupados por los movimientos estudiantiles y sindicales (Weid, 1988; Luzzi, 2007). A partir de ahí, diferentes actores vinculados a iniciativas en el campo de la llamada agricultura alternativa comenzaron a tejer una red cada vez más amplia, a escala nacional, lo que potenció reflexiones, críticas y acciones colectivas (Petersen *et al.*, 2013). Ese proceso de articulación posibilitó también una importante ganancia en escala para experiencias hasta entonces puntuales, desarticuladas y localizadas, con trayectorias y desdoblamientos distintos en las varias regiones del país. Desencadenó, además, un proceso de movilización de gran relevancia, que resultó en la construcción de una legislación que buscaba regular, de forma amplia, el tema de los agrotóxicos en Brasil.

En la región Nordeste, la cuestión tecnológica ya se hacía presente desde finales de los años 1970 como una problemática a ser enfrentada por los campesinos del semiárido, repercutiendo en la actuación de ONG's como la Federación de Órganos para Asistencia Social y Educativa (FASE), el Movimiento de Organización Comunitaria (MOC-BA) y el Programa de Aplicación de Tecnologías Apropriadas a las Comunidades (PATAC), así como en el trabajo desarrollado por la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) junto a las comunidades rurales (Días, 2004; Leroy y Abramovay, 1998).

En el Sur y el Sudeste de Brasil, donde el proceso de modernización había sido más intenso, se verifica ya desde los años 1970 la emergencia de iniciativas locales que buscaban contraponerse a la narrativa predominante por medio de la experimentación de prácticas innovadoras de producción, conservación de los suelos, control biológico de plagas, entre otras. En el estado de São Paulo, en 1973-1974, se organizó, en Botucatu, la Estancia Demetria, inspirada por los principios de la agricultura biodinámica. Esa

experiencia tuvo como desdoblamiento una serie de acciones relacionadas con la diseminación de ese modelo de agricultura en Brasil, incluyendo la creación de la Asociación Brasileña de Agricultura Biodinámica, en 1995, y de la Asociación de Certificación Instituto Biodinámico, en 1999.

En el caso de la Amazonia, la crítica al proceso de modernización de la agricultura y sus impactos en la región estuvo fuertemente asociada a las luchas de los campesinos y pueblos y comunidades tradicionales en defensa de sus territorios, que contaban con el soporte de sectores progresistas de la Iglesia Católica inspirados por la Teología de la Liberación. Además, como ya se ha observado anteriormente, a partir de la década de 1980 las reivindicaciones de los siringueiros, pueblos indígenas y campesinos de la Amazonia posibilitaron un nuevo tipo de articulación entre lucha social y lucha ambiental. En lo que se refiere específicamente a la producción agrícola, se verifica el surgimiento de programas de extensión rural y entidades no gubernamentales de asesoramiento orientados al desarrollo y diseminación de prácticas agrícolas alternativas, como la experiencia del Centro Agroambiental de Tocantins (CAT).

En el Centro Oeste, las luchas por la tierra desempeñaron un papel importante en la trayectoria de las organizaciones comprometidas en la promoción de la agroecología. En 1992, en ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Eco-92), se constituyó la Red Cerrado, compuesta actualmente por cerca de 600 organizaciones, involucrando a ambientalistas, ONG's con actuación en el campo de la agroecología y organizaciones representativas de pueblos y comunidades tradicionales. Entre las actividades de la red se destaca la organización, a partir de 2002, de las diversas ediciones del evento denominado "Encuentro y Feria de los Pueblos del Cerrado" (Farranha y Santos, 2015).

En el plano nacional se destaca la creación, en 1983, del Proyecto Tecnologías Alternativas (PTA), vinculado a la FASE y desarrollado con el apoyo de la cooperación internacional, con el objetivo de rescatar tecnologías alternativas y divulgarlas a los pequeños productores (Leroy y Abramovay, 1998). El Seminario de Campinas (SP), promovido por el PTA a finales de ese mismo año, llegó a congregarse a más de 40 organizaciones, incluyendo entidades de apoyo y asesoría, sindicatos de trabajadores rurales,

una federación sindical, representantes de organismos públicos y entidades profesionales. Se trataba, en aquel momento, de “discutir la situación de la pequeña producción en el campo, la necesidad de buscar alternativas tecnológicas y la creación de una articulación nacional alrededor de esa cuestión” (Leroy y Abramovay, 1998: 5). A partir del seminario, se constituyó una red de organizaciones que consiguió articular, inicialmente, experiencias situadas en diez estados brasileños, en las regiones Sur, Sudeste y Nordeste del país, fomentando en muchos lugares la creación de Centros de Tecnologías Alternativas (CTAs) (Dias, 2004; Luzzi, 2007; Leroy e Abramovay, 1998). A finales de la década de 1980, en un contexto de reestructuración del PTA, que dejó de operar como una estructura organizativa administrativamente vinculada a la FASE, se verifica la creación de diferentes ONG’s autónomas con actuación en el campo de la agroecología. Entre ellas cabe mencionar la Asesoría y Servicios a Proyectos en Agricultura Alternativa (AS-PTA), que se mantuvo históricamente como un actor clave en la estructuración de la red a nivel nacional.

Las organizaciones vinculadas a la Red PTA y demás entidades orientadas a la promoción de una agricultura alternativa acogían a jóvenes profesionales de ciencias agrarias, muchos de los cuales egresados de los movimientos estudiantiles y de los Grupos de Agricultura Ecológica (GAEs), que se habían graduado en las universidades a lo largo de los años 1980. Esos jóvenes profesionales aportaron referencias teóricas que gradualmente adentraban en el mundo académico, sobre todo en el campo de las ciencias agrarias (agrónomos como Ana Primavesi, Adilson Pascoal, Sebastião Pinheiro, José Lutzenberger, entre otros). Al mismo tiempo, retroalimentaban el debate teórico y político de los movimientos estudiantiles con los resultados de las experiencias empíricas. A finales de los años 1980 y principios de la década de 1990, el enfoque sistémico propuesto por la agroecología pasó a ser incorporado, de forma más sistemática, por esas organizaciones por intermedio de las conexiones establecidas por las ONG’s brasileñas con organizaciones, latinoamericanas, particularmente con las entidades pertenecientes al Consorcio Latinoamericano sobre Agroecología y Desarrollo (CLADES), y con la traducción, en 1989, del libro organizado por Miguel Altieri, intitulado *Agroecología: las bases científicas de la agricultura alternativa* (Altieri, 1989).

En lo que se refiere específicamente a los movimientos agrarios y al sindicalismo rural –los que protagonizaron las luchas sociales por la Reforma Agraria y por el reconocimiento y legitimación de la agricultura familiar–, la adopción de la agroecología como referencial de acción se reveló un proceso gradual, contradictorio y aún incompleto. El término estuvo lejos de constituir un consenso entre esos movimientos. A principios de la década de los 1990, en el curso de las luchas que llevaron a la creación del PRONAF y que contaron con una fuerte participación de organizaciones sindicales con actuación en la región Sur de Brasil, la mayoría de los movimientos sociales y sindicales rurales concentraba sus pautas en la desigualdad en el acceso a los factores de producción (tierra, capital e insumos). Las discusiones estaban más centradas en la exclusión de la pequeña agricultura de los recursos públicos y de los mercados agrícolas que en la transformación del modelo productivo.

En el caso del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), fue solamente durante su 4º Congreso Nacional, en 2000, que se adoptó la agroecología como línea política de acción. A partir de ahí, se convirtió en uno de los principales promotores del nuevo modelo, incluso invirtiendo en la formación de técnicos en escuelas propias (Barcellos, 2014). Desde 2002, el MST pasó a organizar anualmente las Jornadas Paranaenses de Agroecología, entendidas por el movimiento como un espacio de formación, movilización e intercambio de experiencias, reuniendo a un público aproximado de 3,000 participantes por edición, incluyendo agricultores, investigadores y profesionales de diferentes áreas.

Por su parte, en la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (CONTAG) y en la Federación Nacional de los Trabajadores y Trabajadoras en la Agricultura Familiar (FETRAF), el debate fue aún más controvertido, siendo parcialmente bloqueado por las resistencias de una base social más integrada al modelo convencional (aunque esto también es válido para una parte de la base social de la propia Vía Campesina). Se observa, sin embargo, en ambas organizaciones, un fuerte compromiso de las mujeres en el debate relacionado con la agroecología, en estrecha conexión con una agenda más amplia desde una perspectiva feminista.

Si hoy existe cierta convergencia entre los liderazgos de las organizaciones agroecológicas y de los principales movimientos sociales y sindicales del país, la “ecologización de los modelos productivos” sigue siendo un tema latente en las discusiones sobre las estrategias y las políticas de desarrollo rural defendidas por diferentes actores de ese campo político (Picolotto y Brandenburg, 2015). Esos debates, y los entendimientos que se fueron obteniendo, se deben, en parte, a los Encuentros Nacionales de Agroecología (ENAs), realizados en 2002, 2006 y 2014, que se configuraron como un nuevo espacio de diálogo entre movimientos, organizaciones sociales, académicos y gestores públicos invitados. La organización de los mismos ha sido liderada por la Articulación Nacional de Agroecología (ANA), un movimiento-red creado en 2002, que se ha convertido en una de las expresiones contemporáneas más prominentes de las articulaciones sociales que se iniciaron en los años 1980.

La ANA ha intentado reforzar, también, el diálogo entre las redes de agroecología y un conjunto más amplio de actores de la sociedad civil, sobre todo a partir de 2011, con la realización, en Salvador-BA, del Encuentro Nacional de Diálogos y Convergencias: *Por otro Modelo de Desarrollo*. Participaron en la organización del evento el Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES), la Red Brasileña de Justicia Ambiental (RBJA), la Red Alerta contra el Desierto Verde (RADV), la Asociación Brasileña de Postgrado en Salud Colectiva (ABRASCO), la Asociación Brasileña de Agroecología (ABA), el Foro Brasileño de Soberanía y de Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSSAN), la Marcha Mundial de Mujeres (MMM) y la Articulación de Mujeres Brasileñas (AMB).

En el campo de los debates académicos, en 2004 se creó la Asociación Brasileña de Agroecología (ABA), que se estructura como una asociación científica y que actualmente es responsable por la organización bianual de los Congresos Brasileños de Agroecología (CBAs), los cuales han reunido en sus diferentes ediciones algunos miles de participantes. La ABA también se hace cargo de la publicación de la Revista Brasileña de Agroecología (RBA) y de los Cuadernos de Agroecología. La definición de la agroecología como ciencia, movimiento y práctica fue incorporada, en el período más reciente, a las definiciones institucionales de esta entidad.

Llama atención en toda esa trayectoria la emergencia, en el universo de actuación de las organizaciones sociales anteriormente mencionadas, de una diversidad de expresiones de la agroecología. Consideradas en sus diferentes matices, esas distintas perspectivas tienen en común una visión integral de las transformaciones económicas, sociales, ecológicas y culturales asociadas a la llamada *transición a la agroecología*, buscando contraponerse, al menos desde el punto de vista discursivo, a los enfoques propuestos por algunos sectores ligados a la agricultura orgánica, centrados, ante todo, en la conversión técnica de los sistemas productivos. Esto no significa, sin embargo, que la certificación orgánica no sea percibida por muchos de los actores como una estrategia válida de acceso a los mercados.

4. La incorporación de un enfoque agroecológico a los instrumentos de políticas públicas

Los caminos que posibilitaron la traducción –o transcodificación (Lascoumes, 1996)– de la visión de agroecología construida, históricamente, por las redes de organizaciones sociales en un enfoque capaz de influir en la formulación e implementación de políticas públicas fueron siendo trazados por medio de un proceso discontinuo y, en alguna medida, disperso, que atravesó diferentes arenas y espacios de interacción social. En el caso brasileño, las políticas en favor de la agroecología avanzaron, principalmente, en el espacio político e institucional abierto por las políticas de fortalecimiento de la agricultura familiar. Es importante considerar, sin embargo, las importantes conexiones establecidas por las ideas agroecológicas con las políticas sociales y ambientales, así como su influencia en la regulación del sistema orgánico de producción agropecuaria en Brasil, lo que ya se ha expuesto anteriormente.

En lo que se refiere específicamente a las políticas de fortalecimiento de la agricultura familiar, tomamos como referencia el marco analítico propuesto por Grisa y Schneider (2014), que identifican en Brasil, en períodos y contextos distintos, tres generaciones o cuadros de intervención que guiaron los programas y acciones gubernamentales dirigidos a ese segmento social: (i) la primera generación de políticas públicas surgió a mediados de la década de 1990, siendo orientada por un referencial agrícola y agrario,

enfaticando, principalmente, la capacidad productiva de la agricultura familiar y sus potencialidades en la generación de trabajo y renta; (ii) la segunda generación de instrumentos de intervención gubernamental surge a finales de los años 1990, marcada por la preocupación con los agricultores más descapitalizados y en situación de vulnerabilidad social, asumiendo tonalidades de una política social y asistencial, y; (iii) la tercera generación, que surge a partir de 2003, tuvo como perspectiva la construcción de mercados institucionales para la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental.

Ese enfoque contribuye a reforzar un entendimiento de que, al adentrar el universo de las políticas públicas, las ideas agroecológicas pasan a interactuar con dispositivos intelectuales y prácticas ya existentes, enfrentando resistencias, avanzando en muchos casos de forma discontinua y sufriendo adaptaciones. Por lo tanto, buscaremos explorar las interfaces establecidas a lo largo del tiempo entre las ideas agroecológicas y un conjunto heterogéneo de instrumentos de políticas públicas que, aunque muchas veces no hayan sido estructurados, originalmente, a partir de un enfoque agroecológico, acabaron siendo construidos y/o movilizados en favor de la agroecología. Además, en esta sección, discutiremos algunas lecciones de la experiencia brasileña en lo que se refiere a los desafíos involucrados en la coordinación y articulación de esos instrumentos en la perspectiva de la agroecología, por medio de una especie de genealogía, con especial atención a la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PNAPO). Prospectaremos, también, potenciales efectos de esas políticas en el fortalecimiento de modos de vida sostenibles en el contexto de la agricultura familiar.

Empezamos por destacar que, frente a un cuadro de fuerte éxodo rural y crisis inflacionaria, la “primera generación” de políticas de desarrollo rural, simbolizada por el PRONAF, se dirigió, fundamentalmente, a poner en relieve la contribución socioeconómica de la agricultura familiar, su capacidad para absorber mano de obra y abastecer el mercado interior (Grisa y Schneider, 2014; Mielitz, 2011), a pesar de la creciente repercusión de los debates sobre un concepto más amplio de *sostenibilidad* en Brasil (véase Conferencia Río 92). En ese mismo sentido, llama especial atención el hecho de que las

políticas de desarrollo rural forjadas en los años 1990 no hayan incorporado de manera más expresiva a los importantes acúmulos generados en el marco del Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales de Brasil (PPG7) y, particularmente, por el Subprograma Proyectos Demostrativos (PDA), que tenían como foco la conservación y manejo de la biodiversidad y el desarrollo de las actividades sostenibles en los bosques tropicales brasileños.

Cuadro 2. Programas públicos pioneros para el manejo sustentable de la biodiversidad

El PPG7 tenía como foco el manejo de la biodiversidad y el desarrollo de actividades sostenibles en los bosques tropicales brasileños, contando con fuerte apoyo de la cooperación internacional, sobre todo alemana. Tuvo resultados bastante significativos en lo que se refiere a la creación de unidades de conservación, el establecimiento de corredores ecológicos, demarcación de tierras indígenas e implantación de reservas extractivas en los biomas Amazonia y Mata Atlántica.

Ya el PDA tenía como objetivo contribuir a la experimentación, adaptación y diseminación de enfoques innovadores de desarrollo sostenible de los biomas Amazonia y Mata Atlántica, siendo implementado por organizaciones comunitarias y ONG's, pero también, eventualmente, por gobiernos municipales. De esa manera, posibilitó un ejercicio extremadamente rico de participación de redes de organizaciones de la sociedad civil, a ejemplo del Grupo de Trabajo Amazónico (GTA), de la Red Mata Atlántica y de las organizaciones vinculadas a la ya mencionada Red PTA.

El programa operaba por medio de convocatorias públicas, abarcando, en su ámbito, el financiamiento a actividades dirigidas al manejo forestal, capacitación, fortalecimiento de las organizaciones sociales, procesamiento de productos de la sociobiodiversidad, entre otras. Las propuestas, una vez examinadas en su mérito técnico, eran aprobadas, o no, por un comité técnico paritario, con representación tanto del gobierno como de la sociedad civil. El PDA mantuvo su continuidad por aproximadamente quince años (1995-2016), habiendo financiado, a lo largo de ese período, 706 proyectos, con un valor total de 114,7 millones de euros.

Aunque las referencias específicas a la agroecología eran bastante puntuales, predominando un discurso más amplio en torno al desarrollo sostenible, el contenido del programa y su formato de implementación extremadamente flexible y adaptable encontraron una gran adherencia junto a las redes agroecológicas, fortaleciendo no sólo las experiencias locales, sino también la articulación en red de estas iniciativas.

En lo que se refiere específicamente a las políticas públicas, el PDA sirvió como referencia para programas y acciones gubernamentales a nivel de los municipios y estados, impulsando también la creación del Programa de Desarrollo Socioambiental de la Producción Familiar Rural (PROAMBIENTE). Este programa tenía como foco la región Norte del país, habiendo sido construido con fuerte participación de los movimientos sociales. Su diseño de implementación ya incorporaba una crítica a los formatos de financiamiento viabilizados por medio del Fondo Constitucional de Financiamiento del Norte (FNO), y posteriormente por el PRONAF, buscando articular en una misma herramienta de intervención un abanico de acciones incluyendo: planificación territorial, asistencia técnica y extensión rural, certificación y pago de servicios ambientales, entre otras (Mattos, 2011: 733-735). El programa pasó, sin embargo, por un proceso

de fragilización hasta ser extinguido, en virtud de la falta no sólo de recursos financieros, sino también de apoyo institucional.

Conformado al margen de esas experiencias, el PRONAF se institucionalizó a mediados de los años 1990 como la más importante de las políticas dirigidas a la agricultura familiar, manteniendo esa posición en las décadas siguientes. A lo largo de su historia, el programa consolidó una estructura orientada a la financiación, con tasas de interés y condiciones diferenciadas de pago, de operaciones de crédito de costeo e inversión desarrolladas en el ámbito de la agricultura familiar, con significativo incremento del volumen total de recursos a partir de 2003.

A través de una breve cronología, es posible verificar como el programa fue expandiendo, con el tiempo, sus líneas de actuación e incorporando una serie de innovaciones resultantes, en buena medida, de las demandas presentadas por diferentes grupos sociales. En el momento de su creación, en 1995, por ejemplo, el PRONAF se concentraba, fundamentalmente, en el financiamiento de la producción agrícola, por medio de operaciones de costeo de la cosecha y actividades de procesamiento y de inversión en insumos, maquinaria y equipos agrícolas. En 1996, pasó a contemplar, en el marco del llamado PRONAF Infraestructura, recursos destinados a la implantación de infraestructuras y servicios básicos municipales, así como a la capacitación de agricultores, consejeros municipales y equipos técnicos responsables por los llamados Planes Municipales de Desarrollo Rural (PMDRs). En 1997, se verifica la creación del llamado “Pronafinho”, una línea especial de costeo dirigida a los agricultores menos capitalizados, marcando la emergencia de una segunda generación de políticas orientadas a la agricultura familiar, influenciadas por una perspectiva socioasistencial.

Aunque el PRONAF haya tratado de responder a las demandas sociales y tuviera como uno de sus objetivos generales la promoción del desarrollo sostenible, buscando, sobre todo a través del PRONAF Infraestructura y Servicios, asumir los contornos de una política de desarrollo rural, no pudo afirmarse como una herramienta capaz de impulsar un modelo técnico-productivo orientado a la promoción de sistemas productivos de base ecológica. Sin embargo, principalmente a partir del primer gobierno de Lula

y particularmente desde el Plan Cosecha 2003/2004, se puede identificar varias iniciativas y esfuerzos de incorporación al PRONAF de líneas específicas que pretendían financiar actividades dirigidas a la promoción de la agroecología y de la agricultura orgánica y al manejo sostenible de los agroecosistemas, a ejemplo del PRONAF Semiárido, PRONAF Forestal, PRONAF Agroecología (2005/2006), PRONAF Eco (2007/2008) y PRONAF Sistémico (2008/2009).

Pero es importante señalar que esas líneas de crédito diferenciadas han sido accedidas por un número muy reducido de agricultores familiares y, sobre todo, muy poco promovidas por las instituciones de ATER y los bancos públicos (Sambuiche y Oliveira, 2011). El programa presentó, también, en el curso de su historia, una serie de limitaciones en el sentido de incorporar los segmentos más empobrecidos de la agricultura familiar y desconcentrar la aplicación de recursos –aproximadamente 50% concentrados en la región Sur del país (Grisa, 2017). La mayoría de los proyectos continuaron, a lo largo de los gobiernos FHC, Lula y Rousseff, a financiar *commodities* tradicionales, principalmente el maíz, la soja, el café y el tabaco, producidas sobre la base de las llamadas tecnologías modernas diseminadas a partir de la Revolución Verde (Grisa, 2017). Las dificultades enfrentadas por el PRONAF en la atención a los segmentos más vulnerables de la agricultura familiar contribuyeron, en buena medida, a que los movimientos sociales pasaran a cuestionar, aunque con sesgos y énfasis distintos, la estructura general del programa, su orientación productivista y sus limitaciones en el sentido de adecuarse a las múltiples realidades vivenciadas por la agricultura familiar.

A pesar de ese escenario conflictivo y controvertido, con el inicio del primer gobierno Lula, se verifica la conformación de un ambiente político e institucional más favorable a la circulación de las ideas agroecológicas. Se destaca, en este nuevo contexto: (a) la centralidad adquirida por las cuestiones relacionadas con la lucha contra el hambre y la SAN, con el lanzamiento del Programa Hambre Cero; (b) el fortalecimiento de espacios institucionales de interlocución Estado-sociedad civil, en que se destacan los Consejos y las Conferencias Nacionales, contemplando también, como apuntan Pires y Vaz (2014), una gran diversidad de

grupos de trabajo, comités consultivos, mesas de negociación y reuniones; (c) una nueva generación de instrumentos de políticas públicas dirigidos a la agricultura familiar.

El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), se constituyó como un espacio estratégico de elaboración de un nuevo referencial de política pública orientado por los principios de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN). Ese foro amplió, en su actuación, las posibilidades de articulación práctica y discursiva entre “el fortalecimiento de la agricultura familiar”, “el Derecho Humano a una Alimentación Sana y Adecuada” y la “Agroecología”. El Consejo de Desarrollo Rural Sostenible, estructurado en 1999 y reformulado en 2003, también se ha fortalecido como un espacio de diálogo en torno al tema de la agroecología, llegando a crear un comité específico referente a esa temática. Los debates en esos espacios favorecieron la alineación de actores y la agregación de posiciones difusas en el ámbito de las redes de acción pública con actuación en el campo de la agroecología, lo que permitió la interacción entre recursos intelectuales y prácticos, y categorías de conocimiento y de intervención pertenecientes a sectores distintos (Lascoumes, 1996). En el caso del CONSEA, los diálogos establecidos con las áreas de salud, nutrición, asistencia social, economía solidaria, entre otras, fortalecieron el carácter intersectorial, no sólo de la SAN, sino también de la agroecología, perspectiva esta que se incorporaría al diseño de la PNAPO.

Sin embargo, algunos de los instrumentos de política pública orientados al fortalecimiento de la agricultura familiar creados a partir de 2003, a ejemplo del Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar (PGPAF) y del Seguro de la Agricultura Familiar (SEAF), representaron, fundamentalmente, un simple perfeccionamiento del PRONAF y, por lo tanto, no generaron cambios importantes en la perspectiva de la agroecología. Pero hubo otros instrumentos que produjeron inflexiones significativas, rompiendo con un referencial meramente productivista o socioasistencial e incorporando, de diferentes maneras, el abordaje propuesto por la agroecología.

En 2003, bajo presión de los movimientos sociales del campo, se creó la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT), vinculada al MDA, que pretendía

potenciar un enfoque transversal, participativo y supra municipal en las políticas de desarrollo rural. También se crearon, aún en 2003, el Programa de Apoyo a la Infraestructura en los Territorios Rurales (PROINF) y el Programa Nacional de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales (PRONAT), con el objetivo de articular políticas públicas y orientar la elaboración de proyectos de infraestructura y servicios en el ámbito de los territorios rurales. Se instituyeron espacios de participación a nivel territorial, por ejemplo, los Colegiados Territoriales, que lograron, en territorios donde existían demandas en esa dirección, formular algunas propuestas de promoción de la agroecología (infraestructuras de comercialización para ferias y cooperativas, capacitación, procesamiento de productos, entre otras acciones). Sin embargo, las modalidades establecidas de financiamiento de esas acciones no llegaron a responder a las verdaderas prioridades de los territorios en la promoción de una agricultura sostenible: acceso a la tierra y al agua, regularización agraria y regulación de la utilización de los recursos naturales.

Ese mismo año, el Departamento de Asistencia Técnica y Extensión Rural (DATER), fue transferido al MDA, quedando bajo la responsabilidad de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF). A partir de ahí, se inició el proceso de elaboración de la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (PNATER), que entró en vigor en 2004. La PNATER pasó a refrendar las acciones del gobierno federal en el área de asistencia técnica y extensión rural, como un servicio exclusivamente destinado a la agricultura familiar y a los agricultores atendidos por las políticas de Reforma Agraria. Se determinó, también, que sus acciones deberían estar ancladas en un abordaje interdisciplinario y multidisciplinario, estimulando la adopción de metodologías participativas y de “un paradigma tecnológico basado en los principios de la agroecología” (BRASIL/MDA, 2004: 7).

La implantación de la nueva política de ATER tuvo como marca importante la incorporación al Sistema Nacional de ATER de un conjunto bastante significativo de organizaciones no gubernamentales que pasaron a acceder a recursos federales para la implantación de programas y acciones volcados, en muchos casos, a la promoción de la agroecología. En lo que se refiere específicamente a las instituciones públicas de ATER, cuya gran

mayoría está bajo la coordinación de los gobiernos de los estados, ese cambio de paradigma enfrentó una serie de obstáculos en lo que concierne no sólo a su estructura normativa y formas de instrumentación, como también a su capacidad de transformar las rutinas, procedimientos y convenciones que sostienen la ATER como una acción pública.

Cabe señalar aquí que las relaciones entre investigación y ATER constituyeron, a lo largo de toda esa trayectoria, un desafío importante a ser enfrentado por el MDA. La Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) presentó, durante todo su curso como institución, una serie de límites para incorporar de forma más amplia un enfoque de la agricultura y del desarrollo rural más próximo a la agroecología. Postura esa que no llega a sorprender, ya que, estando vinculada al MAPA, EMBRAPA históricamente priorizó en sus agendas de investigación el desarrollo de las cadenas productivas del agronegocio. Por otro lado, la creciente relevancia asumida por las políticas de fortalecimiento de la agricultura familiar acabó por producir nuevas demandas de investigación, desafiando a la institución a ampliar su actuación junto a ese segmento y a repensar tanto el foco de sus actividades de investigación como también sus perspectivas metodológicas.

El MDA, a su vez, lanzó una serie de dispositivos buscando estrechar sus relaciones no sólo con EMBRAPA, sino con las Organizaciones de Investigación Agropecuaria de los Estados (OEPAs). El ministerio también contribuyó, en colaboración con otros órganos públicos y con diferentes organizaciones de la sociedad civil, en la construcción del *Marco Referencial en Agroecología*, lanzado en 2006, que trató de dar consistencia al proceso de institucionalización de la agroecología en el ámbito de la EMBRAPA. El texto busca hacer una diferenciación entre la agroecología como un referencial teórico, basado en un enfoque sistémico, y las diversas “agriculturas ecológicas” empíricamente existentes. Los principios de la agroecología ganan significado concreto, en los términos establecidos por el documento, por medio de su aplicación en las más distintas realidades locales: “la agroecología es considerada una disciplina científica que trasciende los límites de la propia ciencia, al pretender tratar cuestiones no incorporadas por la ciencia clásica (relaciones sociales de producción,

equidad, producción para el autoconsumo, calidad de vida, sostenibilidad)” (EMBRAPA, 2006:41). La construcción de ese Marco Referencial contribuyó a fortalecer la red de investigadores de EMBRAPA dedicados a la agroecología, así como a la creación del Macroprograma 6 titulado “Apoyo al Desarrollo de la Agricultura Familiar y la Sostenibilidad del Medio Rural”, que busca estimular la estructuración de una cartera de proyectos orientados a esa temática a nivel nacional. En el esfuerzo por estrechar las relaciones entre ATER e investigación agrícola, el MDA también estableció a lo largo de los años una serie de acuerdos de cooperación con EMBRAPA, repasando recursos directamente a la institución y lanzando, a través del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), diversas convocatorias de investigación.

En lo que se refiere específicamente a las políticas de ATER, se ha formulado en 2010 un nuevo instrumento jurídico (Ley 12.188/2010), que pasó a orientar la contratación de esos servicios a través de convocatorias públicas, con dispensa de licitación. En ese nuevo formato, pasaron a ser definidos *a priori* ítems como área de actuación, número de agricultores atendidos, metodología utilizada y productos a ser presentados por los prestadores de servicios de ATER, haciendo más rígido, en muchos aspectos, el diseño e implementación de los proyectos (Diesel *et al.*, 2015; Weid, 2011). Al mismo tiempo, aunque su formulación incluya la “adopción de los principios de la agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para el desarrollo de sistemas de producción sostenibles”, la nueva ley no utiliza la expresión *agroecología*, lo que señala cierta resistencia a la incorporación de ese enfoque.

Posteriormente, el MDA pasó a lanzar convocatorias públicas dirigidas específicamente a la “Agricultura Sostenible” (ATER Sostenibilidad), y a la “Agroecología”. A modo de ejemplo, sólo durante el horizonte de tiempo del I PLANAPO (2013-2015), esas convocatorias hicieron posible atender a un universo de 112.800 familias. Sin embargo, la disseminación del enfoque agroecológico en el conjunto del Sistema Nacional de ATER, aspiración original del PNATER, parece haber quedado, en alguna medida, en segundo plano.

En 2010, el Departamento de ATER (DATER) publicó un edicto para apoyar la estructuración de Núcleos de Investigación y Extensión en Agroecología (NEAs), buscando ampliar la producción científica en el campo de la agroecología, por medio de acciones articuladas dirigidas a la enseñanza, la investigación y la extensión junto a los agricultores familiares y calificando la formación de profesores, investigadores, estudiantes y profesionales de ATER. A partir de 2012, los NEAs pasaron a ser titulados de Núcleos de Estudio en Agroecología y Producción Orgánica, siendo apoyados por medio de edictos del CNPq, que recibe aportes financieros de diferentes ministerios. En 2013 fue creada, también en el ámbito del DATER, una Coordinación de Innovación y Sostenibilidad de la Agricultura Familiar, responsable de la construcción de un plan específico en esa área.

Otra innovación importante en ese período fue la creación de programas públicos orientados a la adquisición y distribución de alimentos provenientes de la agricultura familiar, con destaque para el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), instituido en 2003, y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), que pasó a ser orientado, a partir de 2009, por una nueva legislación. El PAA instituye mecanismos simplificados de adquisición, por el Gobierno Federal, de alimentos de la agricultura familiar que son destinados a personas en situación de vulnerabilidad social, instituciones públicas de alimentación, nutrición, socioasistenciales y escuelas de la red pública o filantrópica, así como a la formación de *stocks* públicos. El PAA constituyó un vínculo importante entre la política agrícola y las políticas sociales dirigidas a la garantía de la SAN. Asimismo, contribuye a promover la diversidad de los sistemas productivos en la medida en que posibilita la articulación entre los distintos sistemas productivos de la agricultura familiar y la demanda oriunda del mercado institucional, llegando a adquirir, en 2012, 380 diferentes ítems de alimentos. Otro aspecto favorable del reglamento que orienta el PAA es que permite la adquisición de alimentos orgánicos/agroecológicos con precios hasta un 30% superior a los de los productos convencionales. El diseño del programa posibilita, además, la compra y distribución de semillas criollas o varietales (no transgénicas), lo que potenció importantes acciones dirigidas al rescate, multiplicación y oferta de esos materiales. Sin embargo, el porcentaje de alimentos certificados adquiridos a través del PAA no

asumió, dimensiones muy expresivas, representando, en 2012 (año en que el PAA presentó su mejor desempeño), cerca del 2% del volumen total de adquisiciones (Porto, 2016).

El PNAE, a su vez, tiene como objetivo garantizar la alimentación de estudiantes de la red pública o filantrópica de enseñanza durante el período lectivo. Su reglamento busca priorizar la compra de alimentos orgánicos o agroecológicos (con sobreprecio de hasta un 30%), así como los producidos en el municipio o región en que están ubicadas las instituciones demandantes. Del mismo modo que ocurre con el PAA, la garantía de comercialización ofrecida por el PNAE a los agricultores contribuye a la diversificación de los sistemas productivos familiares, ampliando así las posibilidades de aplicación de principios y prácticas agroecológicas.

El Programa Un Millón de Cisternas Rurales (P1MC), creado en 2003, y el Programa Una Tierra y Dos Aguas (P1+2), constituido en 2007, también son ejemplos emblemáticos de la interlocución entre sociedad civil organizada y el Estado en la construcción y operacionalización de políticas públicas. Esos dos programas pueden ser considerados como uno de los resultados de la consolidación de la propuesta de convivencia con el semiárido que, en oposición a las tradicionales políticas de lucha contra la sequía, fue construida a lo largo de los años por un amplio conjunto de organizaciones de la sociedad civil que se congregan en la Articulación Semiárido Brasileña (ASA). Además de las diferentes esferas estatales involucradas en la implantación de esas políticas públicas, se destaca la importancia de la ASA en el proceso de movilización social e implementación de esos instrumentos junto a las comunidades rurales del semiárido brasileño.

El P1MC fue creado para garantizar el acceso al agua de calidad para el consumo de las familias rurales por medio de la construcción de cisternas de placas de hierro-cemento, con capacidad de almacenamiento de 16 mil litros de agua de lluvia. El P1+2 busca fortalecer los efectos del P1MC y la autonomía generada, añadiendo a los domicilios con cisternas construidas para el abastecimiento humano una “segunda agua (+2)” destinada a la producción agrícola y al abastecimiento animal. Al integrar el Programa de Formación y Movilización Social para la Convivencia con el Semiárido de la ASA, ambos programas posibilitan a las familias desarrollar varias iniciativas

de manejo y gestión con vistas a potenciar el aumento y la estabilización de la oferta hídrica en los sistemas productivos a partir de un enfoque agroecológico, a ejemplo de los bancos de semillas, sistemas agroforestales y de los huertos productivos. Una de las innovaciones importantes es el hecho de que los procesos de movilización, formación y organización son considerados como parte integrante de las tecnologías sociales diseminadas por los dos programas.

En el período más reciente, la formulación de la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PNAPO) –instituida a través del Decreto 7.794/2012 y de los Planos Nacionales de Agroecología y Producción Orgánica (PLANAPOS), 2013-2015 y 2016-2019– desencadenó todo un esfuerzo de articulación y construcción de convergencias entre organizaciones sociales y gestores públicos con intervenciones tanto en el campo de la agroecología como en el universo de la agricultura orgánica. No cabe aquí detallar los múltiples procesos que posibilitaron que el tema de la agroecología ganara visibilidad en la agenda política del primer gobierno Dilma Rousseff, resultando en la formulación de una Política Nacional y contando con el soporte tanto de la Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República (SG-PR), como de diferentes ministerios. Sin embargo, hay que reconocer que el protagonismo de los movimientos de mujeres organizados en la Marcha de las Margaridas fue, sin duda, un componente fundamental.

Del punto de vista político-operacional, frente a los compromisos asumidos en ocasión de la Marcha de las Margaridas, la Presidencia de la República designó al Ministerio del Medio Ambiente (MMA), como órgano responsable por la coordinación del proceso de construcción de la nueva política y se constituyó en seguida un grupo interministerial para tratar de ese tema, con estrecho acompañamiento de la Secretaría General de la Presidencia de la República (SG-PR). Si bien la densidad social conquistada por la agroecología haya repercutido en un escenario político e institucional favorable y permitido que ese proceso ganara gran dinamismo, es importante llevar en consideración también la relativa visibilidad alcanzada por la agricultura orgánica en las acciones del MAPA. Como observa Moura (2016), desde el segundo mandato del Presidente

Lula, ya estaba en construcción, en el ámbito de la Comisión Nacional de Producción Orgánica (CNPOrg), involucrando las Comisiones de Producción Orgánica en los estados (CPOrgs-UF), la formulación de una política más amplia, dirigida a la producción orgánica. La ventana de oportunidades abierta con la PNAPO fue considerada un posible camino para que esta propuesta pudiese avanzar. El esfuerzo de mediación por parte del MMA en la intención de aproximar redes y movimientos del campo de la agroecología y organizaciones relacionadas con la agricultura orgánica fue bien recibido y posibilitó que esas iniciativas convergieran.

En el campo de las organizaciones de la sociedad civil, la construcción de la PNAPO fue un momento importante de sistematización, no únicamente de la concepción compartida de agroecología, pero de una amplia agenda de políticas públicas en las más diferentes áreas. La Articulación Nacional de Agroecología (ANA) desempeñó un papel fundamental en el sentido de articular un proceso de diálogo entre las diferentes organizaciones, contando con el soporte financiero del Gobierno Federal para la realización de encuentros en las diferentes regiones del país y de un seminario a nivel nacional. Ese debate movilizó aproximadamente 300 personas y 133 organizaciones, incluyendo representantes de los movimientos sociales, ONG's, redes regionales y estatales de agroecología y profesionales vinculados a universidades y órganos gubernamentales de investigación y extensión. El objetivo general de la PNAPO aparece en el documento producido por las organizaciones sociales en los siguientes términos:

Promover la agroecología y la producción orgánica como forma de ampliar, fortalecer y consolidar la agricultura familiar campesina y pueblos y comunidades tradicionales, en los campos, bosques y ciudades, potencializando sus capacidades de cumplir con múltiples funciones de interés público en la producción soberana, en cantidad, calidad y diversidad, de alimentos y demás productos de la sociobiodiversidad; en la conservación del patrimonio cultural y natural; en la dinamización de redes locales de economía solidaria; en la construcción de relaciones sociales justas entre hombres y mujeres y entre generaciones y en el reconocimiento de la diversidad étnica; contribuyendo para la construcción de una sociedad sostenible, igualitaria y democrática (ANA, 2012, p. 3).

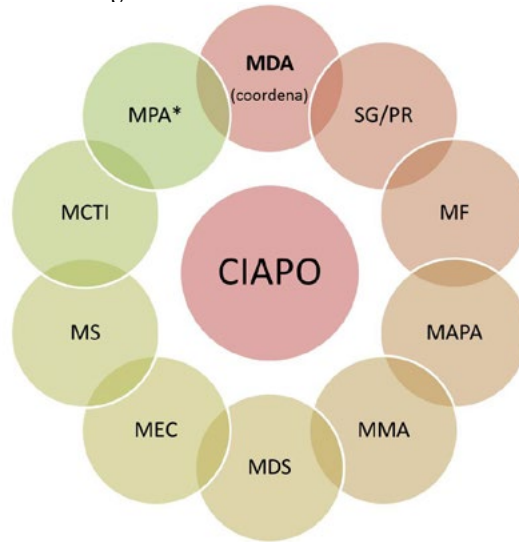
El documento, en su concepción general, busca demarcar políticamente la propuesta defendida por las organizaciones sociales. En el ítem referente a las premisas de la ANA para la elaboración de la PNAPo, el texto destaca que la nueva política, “en sus concepciones, instrumentos, mecanismos de gestión y control social, debe estar orientada al fortalecimiento de una alternativa sostenible a los patrones actualmente dominantes en la organización socioeconómica, técnica y ecológica del desarrollo rural brasileño” (ANA, 2012: 2). En esa misma sección refuerza que: “la PNAPo no es reductible a una mera política ambiental, ni a la promoción de un conjunto de técnicas o buenas prácticas”, “no se restringe a la promoción de nichos de mercado de pocos agricultores/as para pocos/as consumidores/as”, “tampoco puede reducirse a acciones compensatorias destinadas a pobres rurales desvinculados de los grandes mercados” (ANA, 2012: 2-3). La línea divisoria establecida por los actores sociales ligados al campo agroecológico entre la agroecología y la agricultura orgánica también aparece explicitada en el documento. Sin embargo, es interesante percibir que esas diferencias consiguieron ser superadas, en buena medida, en la construcción del Plano, en un ambiente de respeto a las diferentes identidades.

El PLANAPO, a su vez, previó en su primera fase un total de 125 acciones y una inversión de R\$ 8,8 billones (2,75 billones de US\$) en iniciativas de promoción de la agroecología, subdivididas en cuatro objetivos estratégicos: a) producción, b) uso y conservación de los recursos naturales, c) conocimientos, d) comercialización y consumo. Sin embargo, temas relacionados a la Reforma Agraria y derechos territoriales, que aparecen de forma destacada en el documento coordinado por la ANA, no ganaron un lugar central en el I PLANAPO.

A pesar del gran volumen de recursos, el I PLANAPO consistió, básicamente, en la coordinación de programas que ya existían en varios ministerios, incluyendo el MDA y MAPA. Así, la principal innovación fue la creación de una nueva estructura de gobernanza, compuesta por dos espacios: (a) la Cámara Interministerial de Agroecología y Producción Orgánica (CIAPO), abarcando una decena de órganos gubernamentales y coordinada por el MDA (véase figura 04); y (b) la Comisión Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (CNAPO), órgano de composición paritaria entre

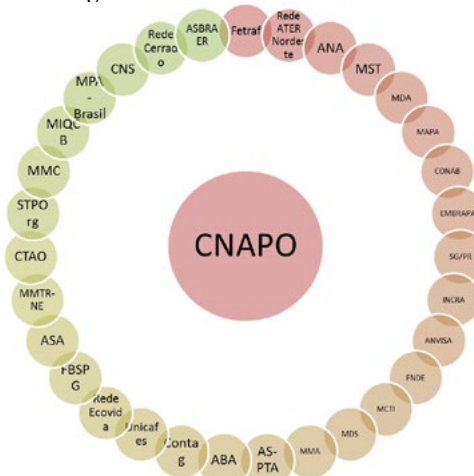
gobierno y sociedad civil, donde están los principales movimientos sociales rurales y agroecológicos, representantes de la agricultura orgánica, así como las asociaciones de investigadores y extensionistas rurales, con la notable ausencia de los sectores de la agricultura empresarial (véase figura 05).

Figura 04: Estructura de la CIAPO



Elaboración: Brasil/CIAPO.

Figura 05: Estructura de la CNAPO



Elaboración: Brasil/CIAPO.

La Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República (SG-PR) es responsable por la Secretaría Ejecutiva de la CNAPO. Entre los avances resultantes de la PNAPO cabe mencionar: la articulación entre los diferentes movimientos y organizaciones sociales, y entre *productores orgánicos* y agroecológicos; el involucramiento de un número creciente de ministerios; el fortalecimiento del programa Ecoforte; y el ejercicio de monitoreo de los programas y acciones de políticas públicas desarrollado a través de la CNAPO, enfocado, hasta el presente momento, sobre todo en el cumplimiento de las metas físicas de los diferentes programas. Por otro lado, los intentos de institucionalizar el Programa Nacional de Reducción del Uso de Agrotóxicos (PRONARA) han encontrado innumerables resistencias protagonizadas por actores gubernamentales y no gubernamentales.

A partir de los elementos anteriormente presentados cabe reflexionar acerca de los desafíos relacionados con la coordinación y articulación de ese amplio conjunto de programas y acciones de políticas públicas movilizados a través de la PNAPO en favor de la promoción de la agroecología. La PNAPO buscó adoptar una perspectiva intersectorial, movilizándolo, además, un conjunto diferenciado de organizaciones sociales e instituciones. Los riesgos asociados a la fragmentación de esa intervención están fuertemente presentes, aun cuando consideramos, de una forma más restricta, el mix de políticas públicas direccionadas específicamente a la agricultura familiar. Como ya fue observado, muchos de esos instrumentos de política pública no fueron pensados, originalmente, como herramientas de promoción de la agroecología. El ajuste de esos dispositivos con base en un nuevo enfoque demanda, necesariamente, una serie de modificaciones, tanto del punto de vista normativo como en lo que se refiere a sus formas de implementación.

Otro aspecto a ser mencionado está relacionado a la arquitectura institucional compuesta por la CIAPO y por la CNAPO. Si por un lado hubo una fuerte presencia de la sociedad civil en la construcción de la política, lo que efectivamente se verificó en la construcción de los PLANAPO's I y II, así como una gran disposición por parte de los gestores públicos en el sentido de dialogar con las organizaciones sociales, por otro, es importante recordar que la CIAPO cuenta con la participación de varios

ministerios con involucramientos y niveles de interés muy diferentes en lo que dice respecto a la agroecología y a la producción orgánica. El perfil de los gestores que participan de la CIAPO y de la CNAPO también es bastante diferenciado, inclusive en términos de su poder de decisión. Sin embargo, cabe valorizar las conexiones establecidas a través de la CIAPO y de la CNAPO en el contexto de construcción de la Política Nacional, posibilitando que las ideas agroecológicas alcanzaran sectores del Estado que estaban muy distantes de esa discusión. El I PLANAPO fue implantado en un momento en que las acciones que integran el Plan Nacional Plurianual (PPA) 2012-2015 ya habían sido encaminadas, inclusive del punto de vista de su programación presupuestaria. El II PLANAPO fue capaz de lograr un mejor ajuste en relación al PPA. Pero la propuesta presentada por la ANA de creación de un Fondo Nacional de Apoyo y Fomento a la Agroecología y Producción Orgánica no alcanzó avances significativos y la PNAPO continúa dependiendo de un esfuerzo de articulación de recursos que hoy se encuentran distribuidos en varios ministerios.

En lo que concierne a los procesos de formulación e implementación de políticas públicas en la esfera federal, la existencia de una Política Nacional, considerada por el centro del gobierno Rouseff como de gran relevancia, modifica el escenario más general en que se sitúan la agroecología y la producción orgánica. Al mismo tiempo, hay que reconocer que la PNAPO ha presentado una serie de limitaciones en el sentido de regular las prácticas asociadas al agronegocio, las cuales son nítidamente perjudiciales al desarrollo de la agroecología, como en el caso emblemático del Programa Nacional para la Reducción de Agrotóxicos (PRONARA), propuesto en el ámbito de la CNAPO, que, hasta el presente momento, no se concretizó.

Pero las posibilidades de articulación de los diferentes instrumentos de políticas públicas coordinados por la PNAPO no quedan limitadas a la esfera federal. El cuadro que sigue tiene como objetivo ilustrar los efectos de las interfaces establecidas entre actores sociales, en movimiento, y políticas públicas en una escala territorial. El territorio en cuestión se ubica en la región Agreste de la Borborema, en el estado de Paraíba, donde una red de agroecología ha logrado articular un conjunto diversificado de instrumentos de políticas públicas orientados a la promoción de la sustentabilidad de la agricultura familiar.

5. El territorio del Agreste de la Borborema: las redes de agroecología y sus interfaces con las políticas públicas

La experiencia desarrollada por las organizaciones sociales vinculadas al Polo Sindical de la Borborema, en el Agreste de Paraíba, es bastante ilustrativa de los resultados positivos generados por un proceso continuo de movilización y articulación de políticas públicas y de dispositivos de acción colectiva, con fuerte participación de los agricultores. Los diferentes programas y acciones que integran la PNAPPO no aparecen aquí como elementos inductores de un proceso de transición a la agroecología, sino como componentes de un mix de instrumentos de acción gubernamental, seleccionados y activados de forma creativa por los agricultores familiares, sus organizaciones y entidades de asesoría, generando un proceso colectivo de ampliación de capacidades y niveles crecientes de resiliencia y sostenibilidad.

La construcción de la red de Agroecología del Agreste de la Borborema remonta a la década de 1980, aunque sus raíces estén ancladas en una trayectoria social más larga, marcada por la ascensión y declinación de actividades productivas orientadas hacia el mercado y por procesos cíclicos de campesinización y recampesinización (Piroux y Miranda, 2010). La región se caracteriza históricamente por altos niveles de pobreza y por una significativa concentración de establecimientos agrícolas de base familiar, estando situada en una zona de transición entre el litoral húmedo y el *sertão* (región más seca del Nordeste).

El Polo Sindical de la Borborema articula actualmente a catorce Sindicatos de Trabajadores y Trabajadoras Rurales de alcance municipal, 150 organizaciones de base comunitaria, una asociación regional de agricultores agroecológicos y un activo movimiento de mujeres agricultoras. Esas organizaciones integran un universo aproximado de 5.000 familias, en catorce municipios (véase mapa 2).

Desde 1993, los sindicatos de la región pasaron a actuar en asociación con una organización no gubernamental de asesoría en el campo de la agroecología, la AS-PTA. A partir de esa aproximación, incorporaron, en un movimiento de renovación de su actuación sindical, la agroecología como un referencial de análisis de la realidad de la agricultura familiar y eje

estructurador de una serie de procesos de innovación en las prácticas de manejo de los agroecosistemas.

En ese proceso se constituyeron redes de agricultores(as)-experimentadores(as) que pasan a trabajar en un amplio conjunto de temáticas, orientadas por una estrategia que busca la estructuración de sistemas productivos altamente diversificados, con una creciente autonomía, particularmente en relación a los mercados de insumos. Una de las primeras acciones emblemáticas en la Borborema fue la lucha por el reconocimiento público de las semillas criollas, producidas y conservadas por los agricultores. La iniciativa partió de las bases comunitarias, con el apoyo de la AS-PTA y de los Sindicatos de Trabajadores Rurales, que actuaban en los municipios en la estructuración de fondos rotativos que posibilitaban el acceso a varios tipos de recursos: estiércol para la papa, palma forrajera, cisternas para almacenar agua y variedades locales, principalmente de maíz y frijoles. Otra acción relevante por parte de esos actores fue la revitalización de los Bancos de Semillas Comunitarias (BSCs) y su constitución en una red de intercambios locales, lo que representó una alternativa a la distribución pública de semillas híbridas, que no eran de interés ni de los productores ni de los consumidores. Progresivamente, por medio de la Articulación del Semiárido Paraibano, el movimiento logró que en 1999 se votara una Ley de Semillas del Estado de Paraíba, que atribuye a los materiales genéticos almacenados por los BSCs el valor de semilla, y no de granos, y autoriza su distribución por la propia red o a través de los servicios públicos de extensión.

Mapa 2: Mapa con los municipios del Polo Sindical de la Borborema.



Elaboración: AS-PTA

A lo largo de su trayectoria, la red fue capaz de movilizar un amplio conjunto de políticas públicas que fueron siendo interpretadas, seleccionadas y adaptadas con base en los conocimientos y estrategias de acción que iban siendo construidas por los agricultores(as) en su dinámica de organización. En ese mismo proceso, el Polo se fortalecía como un actor colectivo, buscando introducir nuevas referencias para la construcción e implementación de políticas públicas dirigidas al semiárido brasileño, traducidas, en buena medida, por la idea de la *convivencia con el semiárido*. Este concepto, que se alimenta de las experiencias vividas por las comunidades rurales en la lucha por el acceso al agua, representa una ruptura con los tradicionales enfoques de políticas públicas que orientaron la intervención del Estado en la región. Los programas públicos para la implantación de infraestructuras para la captación y almacenamiento de agua de las lluvias (P1MC y P1+2) constituyeron en la Borborema una especie de gatillo capaz de desencadenar otros procesos de innovación sociotécnica, utilizando no sólo recursos provenientes de las políticas públicas y de la cooperación internacional para el desarrollo, pero movilizando capacidades endógenas de la región.

Hasta 2016, ya habían sido implantadas en el área de actuación del Polo Sindical 8,403 cisternas para el almacenamiento de agua para el

consumo humano y 1,360 otras tecnologías dirigidas a la captación de agua para la producción. El acceso al agua permitió a las familias ampliar su capacidad de producción, dinamizando los huertos productivos, manejados principalmente por las mujeres, fortaleciendo la participación de los agricultores, incluso de los jóvenes, en las ferias de productos agroecológicos –éstas implicaban en 2015 más de 100 familias agricultoras– y activando la comercialización de alimentos a través del PAA por más de 80 familias. En el caso de las semillas, el PAA fue utilizado, también, como un mecanismo de fortalecimiento de los bancos comunitarios, que organizaban, en 2016, un universo aproximado de 950 familias, posibilitando la conservación, mejoramiento y almacenamiento de un amplio conjunto de variedades criollas además diferentes tipos de forrajeras. La capacidad de producción y almacenamiento de forraje para los animales, tornando los sistemas productivos más resilientes, particularmente en el período de la sequía, también fue ampliada a través del financiamiento de máquinas *motoensiladoras* utilizadas colectivamente por los agricultores. Los desafíos técnicos y sociales surgidos de todo ese proceso potenciaron la interacción con la investigación pública, estimulando alianzas tanto con la EMBRAPA como con las universidades. También sirvieron como incentivo para nuevas inversiones, financiadas a través de Fondos Rotativos Solidarios (FRS). Llama la atención, en esa trayectoria, el proceso continuo de aprendizaje y de construcción de sinergias entre dinámicas de organización social y políticas públicas en favor de la agroecología.

6. Consideraciones finales

En esta parte final del texto buscamos organizar algunos apuntes sobre los posibles aprendizajes relacionados a la experiencia brasileña de construcción de políticas públicas en favor de la agroecología.

La larga trayectoria de interacciones establecidas entre movimientos sociales y redes de articulación de la sociedad civil con el poder público resultó en una pluralidad de procesos de incorporación de la agroecología como un enfoque para las políticas públicas. Esas iniciativas de institucionalización culminaron en 2012 con la construcción del I PLANAPO. Es importante destacar la relevancia asumida por foros y arenas de participación social

en la formación de un movimiento de crítica y contestación de los efectos generados por la modernización de la agricultura y en la producción de un enfoque alternativo. Esos espacios de participación fueron fundamentales en la alineación de los diferentes actores, no sólo en el ámbito de las redes de agroecología, sino de éstas con las organizaciones vinculadas al universo de la agricultura orgánica.

El abordaje propuesto por la agroecología avanzó en las posibilidades abiertas por el reconocimiento de la importancia de la agricultura familiar y por la implementación de un conjunto diversificado de políticas públicas orientadas a este sector. Sin embargo, es posible identificar complementariedades, pero también discontinuidades entre el enfoque adoptado por las políticas de fortalecimiento de la agricultura familiar y el abordaje propuesto por la agroecología, resultantes, entre otros factores, de las fuertes conexiones establecidas por determinados segmentos de la agricultura familiar brasileña con las cadenas globales de *commodities*. Cabe observar, al mismo tiempo, que el poder de influencia del agronegocio, que se manifiesta en términos políticos, económicos, mediáticos y territoriales, se presenta como un obstáculo a la implantación de una política de promoción de la agroecología capaz de reorientar, de una forma más profunda, las políticas de desarrollo rural, avanzando más allá de una “política de nicho”.

El debate en torno a la agroecología tiende a los límites políticos, institucionales y prácticos de coexistencia entre las dos agriculturas (agronegocio y agricultura familiar). Con la PNAPO, la agroecología se afirma como un enfoque intersectorial e innovador, al buscar reorientar un conjunto heterogéneo de instrumentos de política pública, si bien que, en ese movimiento, acaba enfrentando una serie de desafíos relacionados a la adecuación, articulación y coordinación del conjunto diversificado de programas y acciones incorporados a esa política. Sin embargo, como evidencia el estudio de caso de la región del Agreste de la Borborema, avances importantes vienen siendo conquistados en la escala territorial.

Para finalizar, quisiéramos reforzar, una vez más, que la trayectoria descrita a lo largo del texto sólo puede ser comprendida si consideramos la intensa participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. A pesar

de ese ambiente de gran movilización social, observamos, sobre todo en el transcurso del año 2016, una creciente desestructuración de las políticas públicas orientadas a la agricultura familiar y de las políticas sociales en general. Esos retrocesos se deben no sólo a la crisis fiscal del Estado, sino a las rupturas en el sistema político brasileño. En este sentido, una de las lecciones del caso brasileño en su experiencia más reciente se encuentra también relacionada con la fragilidad de los procesos sectoriales de innovación en políticas públicas frente a los cambios de escenario ocurridos en un contexto económico y político más amplio.

Agradecimientos:

El presente estudio se realizó en asociación con los siguientes proyectos: *Agroecología, políticas públicas y transiciones sociotécnicas: ampliación de escala de redes territoriales orientadas a la promoción de una agricultura de base ecológica*, que contó con lo apoyo financiero del CNPq y de la FAPERJ; *Evaluación del Plan Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (Planapo)*, instituido en cooperación técnico-científica e institucional entre el Instituto de Investigación Aplicada - IPEA, la Fundación Universidad de Brasilia - UnB, a través del Centro de Estudios Avanzados de Gobierno y Administración Pública - CEAG de la UnB, Embrapa Cerrados y SG/PR; *Normatizar em nome de qual desenvolvimento? A construção dos mecanismos de regulação nos novos mercados alimentares*, financiado pelo CNPq ; así como con el proyecto *Alianza por la Agroecología*, cofinanciado por la Unión Europea <<http://alianzaagroecologia.redelivre.org.br/>>.

Bibliografía:

Acselrad V.A. (2012) A Economia Política do Agronegócio no Brasil: o legado desenvolvimentista no contexto da democratização com liberalização. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Rio de Janeiro-RJ, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UFRRJ.

Aguiar, V. V. P. (2015) Somos todas Margaridas: um estudo sobre o processo de constituição das mulheres do campo e da floresta como sujeito político. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas-SP, Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP.

Alegretti, M. H. (2002) A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável – Gestão e Política Ambiental), Centro de Desenvolvimento Sustentável. Brasília-DF, Universidade de Brasília, UNB.

Almeida, A. W. B. D. (2010). Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. In: _____ et al. Capitalismo globalizado e recursos territoriais. Rio de Janeiro: Lamparina, p. 101-143.

Altieri, M. (1989) As bases científicas da agricultura alternativa. Rio de Janeiro: PTA/FASE.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA (2012) Propostas da Articulação Nacional de Agroecologia-ANA para a “Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica”. Abril de 2012. Disponível em: <http://www.agroecologia.org.br/files/importedmedia/propostas-ana-para-a-politica-nacional-de-agroecologia-e-organicos-pdf.pdf>. Acesso em: 25/04/2017.

Avritzer, L. (2008) Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação cidadã no Brasil democrático. Opinião Pública, v. 14, n. 1, p. 43-64.

Barcellos, S. B. (2014) A apropriação do discurso da agroecologia pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Sociedade e Desenvolvimento Rural, v. 8, n. 1, jan., p. 1-25.

BRASIL (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, BRASIL MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. (2012) Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura: plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono). Brasília: MAPA/ACS.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, SAF/DATER. (2004) Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasil.

Caporal, F. R.; Costabeber, J. A. (2000). Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável: perspectivas para uma nova extensão rural. Revista Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 1, n. 1, jan./mar. 2000. p. 16-37.

Cunha, F. L. da. (2013a). Sementes da Paixão e as políticas de distribuição de sementes na Paraíba. Dissertação (Mestrado em Práticas de Desenvolvimento Sustentável), Instituto de Florestas. Rio de Janeiro-RJ, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,

Cunha, P. R. (2013b) O Código Florestal e os processos de formulação do mecanismo de compensação de Reserva Legal (1996-2012): ambiente político e política ambiental. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental), Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. São Paulo-SP, Universidade de São Paulo, USP.

Delgado, G. C. (2012) Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: UFRGS.

Deponti, C. M. (2010) Intervenção para o desenvolvimento rural: o caso da extensão rural pública do Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, UFRGS.

Dias, M. M. (2004) As ONG's e a construção de alternativas para o desenvolvimento rural: um estudo a partir da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA). Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Rio de Janeiro-RJ, UFRRJ.

Diesel, V.; Dias, M. M.; Neuman, P. S. (2015). PNATER (2004-2014): da concepção à materialização. In: Gisa C., Schneider, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 107-128.

EMBRAPA (2006) Marco Referencial em Agroecologia. Brasília-DF: Embrapa Informação Tecnológica.

EMBRAPA (2014) Visão 2014-2034: o futuro do desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira: síntese / Embrapa. Brasília-DF: Embrapa,

Farranha, A. C.; Santos, V. S. dos (2015) Ativismo em redes sociais digitais: análise da Rede Cerrado e suas interfaces na promoção de política públicas sustentáveis. Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global. v. 4, n.1.

Ferreira, B.; Alves, F.; Carvalho Filho J. J. de, (2009) Constituição vinte anos: caminhos e descaminhos da Reforma Agrária - embates (permanentes), avanços (poucos), derrotas (muitas). In: IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal. Edição Especial, n. 17, v. 2, p. 155-223.

Fonseca, M.F. de A. C. (2005) A institucionalização do mercado de orgânicos no mundo e no Brasil: uma interpretação. Tese (Doutorado em Sociologia, Desenvolvimento e Agricultura), Rio de Janeiro-RJ, UFRRJ.

Gliessman, S. R. (2000) Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Grisa, C. A. (2017) A agricultura familiar nas políticas para a agricultura familiar. In: Delgado, G. C.; Bergamasco, S. M. P. P. Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: SEAD, p. 292-313.

Grisa, C.; Schneider, S. (2014) Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. Revista de Economia e Sociologia Rural, vol. 52, supl. 1, p. S125-S146.

Harvey, D. (2012). O novo imperialismo. São Paulo: Edições Loyola.

Lacoumes, P. (1996). Rendre gouvernable: de la «traduction» au «transcodage»:

l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. In: CURAP. La Gouvernabilité. Paris: PUF, p. 325-338.

Leroy, J. P.; Abramovay, R. (1998) Avaliação Rede PTA - Relatórios. Setembro 1998.

Lisboa, M. V. (2009) Socioambientalismo: coerências conceituais e práticas entre os movimentos. In: Petersen, P. (org.) Agricultura familiar camponesa na construção do futuro. Rio de Janeiro: ASPTA, p. 129-137.

Lisboa, M. V. (2011) Balanço da política ambiental do governo Lula: grandes e duradouros impactos. In: Paula, M. de. (Org.). Nunca antes na história desse país? um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung, p. 16-32.

Luzzi, N. (2007) O debate agroecológico no Brasil: uma construção a partir de diferentes atores sociais. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Rio de Janeiro-RJ, UFRRJ.

Mattos, L. A. (2011) A Análise do Proambiente como Política Pública Federal para a Amazônia Brasileira. Cadernos de Ciência y Tecnologia, v. 28, n. 3, p. 721-749.

Medeiros, M. C. (2015) Estado, capital financeiro e agricultura no Brasil atual. In: Anais do XI Encontro Nacional da ANPEGE - A diversidade da geografia brasileira: escalas e dimensões da análise e da ação. Presidente Prudente-SP, p. 6223-6232. Disponível em: <http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/22/605.pdf>. Acesso em: 17/03/2017.

Meirelles, L. (1994) Certificação e Dominação. Ipê: Centro Ecológico. Disponível em: http://www.centroecologico.org.br/certificacao_download.php?id_pdfcertificacao=71&tipo=pdf. Acesso em: 28/04/2017.

Mielitz Netto, C. G. (2011) A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: Bonnal, P.; Leite, S. P. (orgs.) Análise Comparada de Políticas Agrícolas. Rio de Janeiro: Mauad X, p. 221-251.

Monte, F. C. D. (2013) O INCRA e a Política de Assentamentos Rurais: um estudo sobre processos político-administrativos de ação pública. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Rio de Janeiro, UFRRJ.

Monzoni, M. (2016) Análise dos recursos do Programa ABC. Instituições Financeiras Privadas. Safra 2015/2016. São Paulo: FGV/Observatório ABC. Relatório 1, Ano 3.

Moura I. F. de (2016) Agroecologia na agenda governamental brasileira: trajetórias no período 2003-2014. Tese (Doutorado em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária), Rio de Janeiro, UFRRJ, 2016.

Niederle, P.; Fialho, M. A. V.; Conterato, M. A. (2014) A pesquisa sobre agricultura familiar no Brasil - aprendizagens, esquecimentos e novidades. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 52, p. S009-S024.

OECD-FAO. (2015). OECD-FAO Agricultural Outlook 2015. Paris: OECD Publishing, OXFAM - Brasil. (2016) Terrenos da desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil Rural. Oxfam-Brasil, nov. 2016. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacoes/terrenos-da-desigualdade-terra-agricultura-e-desigualdade-no-brasil-rural>. Acesso em: 10/03/2017.

Packer, L. (2015) Novo Código Florestal e Pagamentos por Serviços Ambientais. Regime proprietário sobre os bens comuns. Curitiba: Juruá.

Petersen, P.; Mussoi, E.; Dal Soglio, F. (2013) Institutionalization of the agroecological approach in Brazil: advances and challenges. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, vol. 37, nº. 1, p. 103-114.

Pires, R. R. C.; Vaz, A. C. N. (2014) Para além da participação: interfaces socioestatais no Governo Federal. *Lua Nova*, n. 93, p. 61-91.

Picolotto, E. (2014). Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, supl. 1, 2014. p. S063-S083.

Picolotto E.; Brandeburg, A. (2015). Uma grande oportunidade: o sindicalismo e seus projetos de ecologização da agricultura familiar. *Ambiente y Sociedade*, v18: 1-18.

Picolotto, E.; Medeiros, L. S. de. (2017) A formação de uma categoria política: os agricultores familiares no Brasil contemporâneo. In: Delgado, G. C.; Bergamasco, S. M. P. P. *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: SEAD, p. 344-368.

Piraux, M.; Miranda, R. de S. (2010) A longa emergência da agricultura familiar: relações entre atividade agrícola, atores sociais e formas de intervenção do Estado no Agreste Paraibano. *Raízes*, v. 30, n. 2, jul. -dez. 2010. p. 52-67.

Porto, S. (2016) A agroecologia e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Carta Maior*, 14/06/2016. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Meio-Ambiente/A-agroecologia-e-o-Programa-de-Aquisicao-de-Alimentos-PAA/3/36284>. Acesso em: 31/10/2016.

Sambuiche, R. H. R.; Oliveira, M. A. C. (2011) Análise das linhas de crédito do Pronaf para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. *Cadernos de Agroecologia*, v. 6, n. 2. p. 1-6.

Santilli, J. (2005) *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Peirópolis.

Siliprandi, E. (2002) Desafios para a extensão rural: o social na transição agroecológica. *Revista Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, v. 3, n. 3, p. 38-48.

Weid, J. M. von der. (1988) As práticas inovadoras: identificação, sistematização, difusão. *Proposta: experiências em educação popular*, vol.36, p. 8-13.

Weid, J. M. von der. (2011) Texto de referência do campo agroecológico para a conferência nacional de ATER. Rio de Janeiro, AS-PTA,.

CRONOLOGÍA DE LA EXPERIENCIA BRASILEÑA DE CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS EN FAVOR DE LA AGROECOLOGÍA

1989 - EBAA - P.Alegre	1999 - Seminario de Agroecología de Porto Alegre	2007 - Lanzamiento de la Campaña por la Producción de Alimentos Saludables Marcha de las Margaridas	2009 - I Encuentro de los Grupos de Agroecología y creación de la Red de Grupos de Agroecología (Regal de Brasil)	2015 - Marcha de las Margaridas I Congreso Nacional del MPA, en Sao Bernardo do Campo (SP)
1987 - EBAA - Cuiabá	1997 - Encuentro Nacional de Investigación en Agroecología - Embrapa Publicación de la Declaración del Seminario (ASA)	2005 - Creación de la Escuela Latinoamericana de Agroecología - Lapa (PR) Creación de la Revista Brasileira de Agroecología	2006 - ENA - Recife	2013 - Movimiento de los Pequeños Agricultores (MPA) entrega Plan Campesino a la Presidenta Dilma Rousseff
1984 - EBAA - Petropolis	1993 - II SEMOF - Seminario Taller, Asesoría PCTA - Chapada dos Guimarães (MT)	2003 - Lanzamiento de la Campaña de la Vida Campesina Internacional "Semillas: patrimonio del pueblo a servicio de la humanidad" Congreso Brasileño de Agroecología (CBA) - anual	2004 - Creación de la Asociación Brasileira de Agroecología (ABA)	2012 - Seminario Internacional ANA - Cúpula de los Pueblos Rio-20
1983 - Creación del proyecto PTA-FASE	1993 - Formación del Grupo de Asesoría en Agroecología en la Amazonia (GTNA)	2000 - I Encontro Nacional de la Articulação Semárido Brasileiro (ediciones anuales o bianuales)	2002 - I Fiesta Nacional de las Semillas Crotalas en Anchieta (SC) Jornadas de Agroecología - anual Encuentro Nacional de Agroecología (ENA) - RJ Creación de la Articulação Nacional de Agroecología (ANA)	2011 - Creación de la Campaña Permanente Contra los Agrotóxicos y por la Vida y de los Bosques Marcha de las Margaridas Encuentro Nacional de Diálogos y Convergencias: Agroecología, Salud y Justicia Ambiental, Soberanía Alimentaria, Economía Solidaria y Feminismo
1980 - Ley de los Agróticos (Ley 7.802)	1990 - Creación de la AS-PTA	2003 - Creación del Programa Un Millón de Cisternas (PM1C) Creación del Programa Nacional de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales (Pronat) Decreto 4.582 - Reglamentación del funcionamiento del Consejo Ley 10.831 - Ley de Agricultura Orgánica	2004 - Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (Phater) Resolución del PAAN n. 12 (12/15/2004) - admite pago de hasta 30% del precio de referencia de los productos orgánicos o agroecológicos Ordenanza n. 158 del MAPA - determina que el Programa de Desarrollo de la Agricultura Orgánica (Pró-Orgânico) sea asesorado por la Comisión de Producción Orgánica a nivel nacional (CNPOrg) y de los estados (CPOrg-UF)	2012 - Programa Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PNAPO) - Decreto N. 7.794
1980 - Ley de los Agróticos (Ley 7.802)	1990 - Decreto N. 98.897 que instituye la reserva extractiva como figura jurídica	2005 - Instrucción normativa n. 007 del MAPA - normas para la producción de orgánicos	2005 - Pronat Agroecología	2014 - Programa Nacional de Agroecología y Producción Orgánica II (PNAPO) - Decreto N. 7.794
1980 - Ley de los Agróticos (Ley 7.802)	1995 - Implantación del Sub-Programa Proyectos Demostrativos (PDJA) en el ámbito del Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales de Brasil (PPG7) y bajo la coordinación del Ministerio de Medio Ambiente	2007 - Programa de Movilización y Convivencia con el Semárido Una Tierra y Dos Aguas (P1+2) Decreto 6.323 - Regula la Ley de Agricultura Orgánica	2006 - Creación de la Coordinación de Agroecología (Coag) vinculada al MAPA Marco Referencial de Agroecología - Embrapa	2016 - I Plan Nacional de Agroecología y Producción Orgánica III (PNAPO)
1980 - Ley de los Agróticos (Ley 7.802)	1990 - Decreto N. 98.897 que instituye la reserva extractiva como figura jurídica	2007 - Programa de Movilización y Convivencia con el Semárido Una Tierra y Dos Aguas (P1+2) Decreto 6.323 - Regula la Ley de Agricultura Orgánica	2007 - Ley de Alimentación Escolar (PNAE) - determina que 30% de los alimentos para la alimentación escolar sean adquiridos de la agricultura familiar	2016 - I Plan Nacional de Agroecología y Producción Orgánica III (PNAPO)