

## CAPÍTULO 10

# O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA DO ESTADO DO MARANHÃO – PEAPOMA

*Stéphane Guéneau*  
*Evaristo José de Lima Neto*  
*Camila Lago Braga*

### Introdução

O estado do Maranhão está marcado por um contexto de mudanças rápidas em sua economia agrícola, em particular através da expansão do agronegócio na mesorregião Sul do estado. No período de 2009-2017 a área de soja plantada no estado dobrou (IBGE, 2018a). Esse avanço da fronteira do agronegócio, a partir de um modelo agrícola mecanizado baseado no uso de insumos químicos, gera degradações ambientais e desmatamentos elevados (MMA, 2015, 2018), poucos benefícios econômicos e sociais para as populações rurais maranhenses economicamente pobres<sup>1</sup> (RODRIGUES, 2010; ROCHA, 2015) e conflitos socioambientais (RODRIGUES; TERRA, 2018; SODRÉ et al., 2019).

É nesse contexto que no final do ano de 2018, o governo do estado do Maranhão institui oficialmente a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica do Maranhão (PEAPOMA), por meio da Lei ordinária nº 10.986 de 24 de dezembro de 2018 (Maranhão, 2018). A institucionalização desta política estadual coincide com a agenda de paralização e desmantelamento da política nacional a partir do ano de 2016, uma decorrência da reorientação política do executivo federal, resultado do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff durante seu segundo mandato (MATTEI, 2018).

Para completar esse contexto, vale notar também que a PEAPOMA sanciona mais de vinte anos de atuação do movimento político em prol da agroecologia no Maranhão, em particular da Rede Agroecológica do Maranhão (RAMA) (LOCH et al., 2018).

---

<sup>1</sup> Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Maranhão é o estado da União que apresentava o menor PIB/habitantes em 2016, com um valor de R\$ 12.264,28 por pessoa (IBGE, 2018b).

O que examinaremos neste capítulo será o processo de elaboração desta política, destacando o seu contexto de formulação, principais atores, instituições, estratégias de ação, representações sobre o modo de produção agroecológica e orgânica acionadas e, finalmente, os resultados alcançados neste processo. Levando em conta os elementos contextuais apresentados anteriormente e trabalhos publicados sobre a institucionalização da política de agroecologia em nível federal (NIEDERLE et al., 2019; SAMBUICHI et al., 2017; SCHMIDT et al., 2017), nossa hipótese é que a institucionalização da PEAPOMA no Brasil decorre do ativismo dos movimentos agroecológicos, da necessidade de fortalecer alianças entre movimentos sociais para resistir ao avanço do agronegócio no Maranhão, e da abertura de uma janela de oportunidade política (KINGDON, 2003) relacionada à posse do governo Flávio Dino em 2014.

Como nos demais trabalhos desta coletânea, o estudo de caso da PEAPOMA foi orientado por uma matriz teórico-metodológica baseada na proposta de análise da dinâmica da ação pública de Lascoumes e Le Galès (2012). Para tanto, utilizamos como instrumentos de construção de dados os seguintes procedimentos: a leitura de documentos, a participação em eventos – em particular os Encontros Maranhenses de Agroecologia (EMA) –, observações participativas durante as reuniões de trabalho coordenadas pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do estado do Maranhão sobre a elaboração da PEAPOMA, a realização de entrevistas com atores-chave e a visita a instituições públicas e organizações sociais de destaque no que poderíamos chamar de “cena agroecológica” no estado do Maranhão. Institucionalmente, os atores interpelados nesta pesquisa ficaram circunscritos a duas categorias de entidades da sociedade civil (seis) e órgãos estatais (nove), tendo sido entrevistados um total de quinze agentes, distribuídos entre estas instituições.

Além desta introdução e da conclusão que sintetiza os principais resultados dessa pesquisa, este capítulo conta ainda com mais quatro seções. Na primeira apresentamos os aspectos gerais da construção da cena agroecológica no Maranhão, até o momento em que seus principais atores se voltam para a construção da PEAPOMA; na segunda, buscamos situar os principais protagonistas do processo em análise, tomando como parâmetro os tipos de representações que emanam das concepções sobre agroecologia identificadas durante a investigação; na terceira, descreveremos as estratégias de ação dando destaque às formas de mobilização dos atores, os espaços de debate e a formação de alianças e coalizões; e, por fim, serão apontados os resultados mais expressivos do processo de construção da PEAPOMA obtidos até o momento, as expectativas futuras e as preocupações dos envolvidos no processo de institucionalização dessa política.

## A construção da cena agroecológica no estado do Maranhão

De modo semelhante ao que ocorreu em outros estados da Federação (SAMBUICHI et al., 2017), a cena agroecológica no Maranhão começa a se desenhar nos idos da década de 1980, a partir dos movimentos de “agricultura alternativa”<sup>2</sup>. Estes movimentos se colocavam para as comunidades rurais àquela época, como uma alternativa técnica, política, econômica e cultural ao modelo de modernização da agricultura baseado na Revolução Verde, que trouxe consigo um intenso e conflituoso processo de expropriação das comunidades camponesas, indígenas e quilombolas (SANTOS; TAVARES, 2016).

Mesmo nos casos das comunidades rurais que lograram resistir ao processo de expropriação fundiária, por meio da regularização de suas posses através de projetos de assentamento, titulação de terras indígenas, territórios quilombolas e reservas extrativistas, os termos pelos quais se realizava o modelo da Revolução Verde, dificultavam e, até mesmo, inviabilizavam sua reprodução social, econômica e cultural, o que ressaltou a necessidade de se buscar modelos produtivos alternativos.

Neste contexto, o tema da “agricultura alternativa” foi introduzido no estado a partir de ONGs e entidades confessionais como, por exemplo, a Cáritas-MA e a Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos (SMDDH), que foram as pioneiras no estabelecimento de parcerias para implementação de experiências no âmbito do Projeto de Tecnologias Alternativas (PTA), vinculado institucionalmente à Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE), uma organização de atuação nacional.

A partir desta iniciativa, o ideário de agricultura alternativa vai adquirindo espaço no arcabouço político e técnico de organizações envolvidas nos trabalhos de assessoria, assistência e representação de comunidades rurais maranhenses. A agricultura alternativa chegou a ser uma referência de ação tanto entre as organizações já existentes como, por exemplo, a Animação Comunitária de Educação em Saúde e Agricultura (ACESA), e alguns sindicatos de trabalhadores rurais, quanto entre organizações que viriam a surgir animadas, entre outras coisas, por este ideário, a exemplo da Associação em Áreas de Assentamento do Estado do Maranhão (ASSEMA), e da Associação Agroecológica Tijupá, ambas fundadas no ano de 1989.

No ato de sua constituição, a ASSEMA estruturou operacionalmente suas ações a partir de cinco programas de trabalho, entre eles estava o Programa

2 Destaca-se na década de 1980 o trabalho das Comunidades Eclesiais de Base, que encamparam a discussão de um modelo de agricultura mais sustentável e adequando do ponto de vista dos trabalhadores rurais. Estas ações têm sido consideradas o embrião do desenvolvimento do movimento agroecológico entre os trabalhadores rurais e entidades de base.

de Produção Agroextrativista, orientado pela perspectiva da agricultura alternativa. Inicialmente foram desenvolvidos dois projetos experimentais neste sentido, os “ensaios agroextrativistas” no município de Coroatá e as “roças orgânicas” no município de Lago do Junco (LIMA NETO, 2007). Por sua vez, a Associação Agroecológica Tijupá já incorpora em sua própria denominação o termo “agroecologia”. Estes aspectos semânticos nos indicam já se encontram em curso um movimento de incorporação do paradigma agroecológico entre as organizações da sociedade civil no Maranhão.

O final dos anos 1990 denota a consolidação da institucionalização deste paradigma no estado. Tal fato se revela a partir da criação de dois importantes espaços, que se mostraram bastante profícuos para a disseminação e legitimação de modelos de produção de base agroecológica. O primeiro, em 1996, consiste na implementação do Programa de Pós-Graduação em Agroecologia (PPGA), vinculado à Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), o primeiro do Brasil com a denominação Agroecologia. O segundo fato, do ano de 1998, diz respeito à criação da Rede Agroecológica do Maranhão (RAMA), como resultado das discussões e encaminhamentos realizados por ocasião do I Seminário de Agricultura Sustentável do Maranhão.

Esta rede viria a se tornar o principal ator da cena agroecológica maranhense, por aglutinar as organizações mais expressivas do estado, lhe conferindo destacado protagonismo<sup>3</sup>. Contudo, ainda que tenha sido o Estado o primeiro a institucionalizar espaço de abrangência estadual para o fomento e disseminação do paradigma da agroecologia, com a criação do PPGA/UEMA, nota-se que ao longo da construção da cena agroecológica no Maranhão, as organizações da sociedade civil se mostraram mais atuantes que as organizações estatais. O próprio caso do PPGA/UEMA é bastante ilustrativo deste quadro.

Este programa inicia sua atividade em 1996 com um curso de mestrado, e no ano de 2013 abre a sua primeira turma de doutorado. Atualmente possui nota 4,0 no sistema de avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), órgão do Ministério da Educação responsável

---

3 Foram sócias-fundadoras da RAMA as seguintes organizações: Associação Agroecológica TIJUPÁ, Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão (ASSEMA), Associação Comunitária de Educação em Saúde e Agricultura (ACESA), Instituto do Homem, Proteção de Assistência Técnica (PAT), Cáritas-MA, Cooperativa dos Pequenos Produtores Agroextrativistas de Viana (COOPAV), Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH), Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de várias partes do Estado, Associação Vencer Juntos em Economia Solidária (AVESOL), Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) Regional MA, Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Maranhão (FETAEMA), Cooperativa de Serviços Pesquisa e Assessoria Técnica (COOSPAT), Fórum Carajás, Comissão Pastoral da Terra (CPT), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), Universidade Estadual do Maranhão, Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (FEAB).

pelo reconhecimento e a avaliação de cursos de Pós-Graduação *stricto-sensu*. Contudo, tem sido recorrente entre os diversos atores interpelados durante o trabalho de pesquisa, que o PPGA/UEMA apresenta duas fases, que se distinguem a partir das concepções e representações sobre a própria noção de agroecologia que orientaria a formação de seus discentes.

A primeira fase pode ser caracterizada por se alicerçar em uma concepção que privilegia uma abordagem holística dos processos produtivos, pela qual as dimensões sociais, culturais, políticas, ambientais, técnicas, tecnológicas e econômicas seriam indissociáveis. Esta perspectiva como princípio orientador, se refletia principalmente no corpo docente do programa, que naquele contexto, era formado por profissionais das áreas de Ciências Humanas e Ciências Agrônomicas, o que lhe conferia um caráter interdisciplinar. Os debates sobre a questão agrária, a dicotomia entre a agricultura de base familiar e a de base patronal e, os elementos (materiais e imateriais) admissíveis nos processos de transição agroecológica, temas de grande importância no programa, estimulavam a criação de identidades entre ciência e sociedade.

Porém, a partir do ano de 2005, ocorreu uma inflexão nos conteúdos programáticos do PPGA/UEMA. Com a retirada das disciplinas da área de Ciências Humanas e Sociais, bem como, o consequente afastamento dos docentes desta área, houve uma concentração pronunciada nas disciplinas da área de Ciências Agrônomicas. E de modo a consolidar esta personalidade de pronúncia mais “técnica” e menos “social”, o programa migra de área no âmbito da CAPES, desvinculando-se do comitê de avaliação interdisciplinar, para vincular-se ao comitê de ciências agrárias. Com estas alterações a noção de agroecologia prevalecente no programa, se dissocia fortemente das dimensões política e social, para estar mais centrada nas dimensões técnicas (agronômicas) *stricto sensu*.

Mesmo dentro da área agrônômica, houve também mudanças de perspectiva no que diz respeito às práticas de formação, manejo e conservação dos sistemas produtivos agrícolas, que seguiam em uma linha distinta da fase interdisciplinar, por flexibilizar a presença de insumos inorgânicos e mecânicos no sistema. Neste contexto, a identificação do PPGA/UEMA com o movimento agroecológico, no que se refere à sua dimensão política e social, se desfaz.

Nós como programa de Pós-Graduação temos que obedecer à política do MEC [Ministério da Educação] e da CAPES, que são quem de fato, avaliam e mantem o programa em funcionamento. O que nos obriga a um comportamento mais heterodoxo, do que os militantes da agroecologia queriam. Isso faz com que o programa não seja tão fundamentalista quanto as ONGs queiram. Mas isso também não significa que o programa não tenha absolutamente nenhuma perspectiva social. Meus trabalhos atendem

totalmente aos critérios técnicos agroecológicos, mas eu não vou pra Brasília para discutir a política agroecológica nacional, para isso teria que ter uma melhor divisão do trabalho (Docente do PPGA/UEMA, entrevista concedida aos autores, 2018).

Ressalte-se que em seu contexto inicial (na sua fase interdisciplinar), o PPGA/UEMA funcionou como um espaço importante para a inserção da agroecologia na agenda pública, ao estimular uma interlocução mais estreita entre a sociedade civil e o Estado. Alguns egressos das turmas formadas durante esta primeira fase, vieram a ocupar, além dos quadros das organizações da sociedade civil (ampliando a qualificação técnica destas organizações), também os quadros técnicos e administrativos de algumas agências estatais. Seriam estes egressos, as principais vozes dentro da estrutura do Estado, a defender a incorporação do tema da agroecologia.

Contudo, apesar dos esforços empreendidos, as vozes que falavam em nome da perspectiva agroecológica, tiveram muitas dificuldades em se fazer ouvir. Nos primeiros 19 anos que sucederam à criação do PPGA/UEMA, seus egressos seriam vozes dissonantes dentro das agências estatais responsáveis pelas políticas rurais e agrárias no estado. Estas agências se mostraram muito refratárias às abordagens alternativas ao modelo da Revolução Verde, paradigma dominante no ideário do Estado.

Desse modo, em termos efetivos, foram escassos os espaços para formulação e implementação de políticas públicas (planos, programas, projetos) de orientação agroecológica e que tivessem um caráter abrangente, integrado e estruturante. As poucas ações realizadas se limitaram a projetos experimentais de caráter pontual e intermitentes. Como se pode depreender na fala de um técnico da Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão (AGERP):

Eu e X somos da primeira turma do mestrado em agroecologia, éramos 12 pessoas. Eu já era técnico da EMAPA [Empresa Maranhense de Pesquisa Agropecuária], que no final da década de 1990, foi extinta junto com a EMATER [Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural] durante o primeiro governo Roseana, e hoje se tornou uma coisa só, a AGERP. Ao longo desses anos houve muita dificuldade de se trabalhar com qualquer tipo de prática diferente do modelo hegemônico da revolução verde, seja lá o nome que tivesse: alternativa, orgânica, agroecológica. Os recursos sempre foram muito escassos e havia muita resistência não somente entre os técnicos do Estado como um todo, mas também de grande parte dos produtores. O que tivemos em termos práticos, foram praticamente projetos individuais dos colegas (Pesquisador da AGERP, entrevista concedida aos autores, 2018).

Dentro do executivo estadual, este quadro somente viria a se transformar em favor da agroecologia a partir do ano de 2015, com a eleição de Flávio Dino (PC do B) para governador do estado. Logo no início da sua gestão, o governador instituiu a Secretaria Estadual de Agricultura Familiar (SAF), atendendo a uma demanda dos movimentos sociais do campo. Com esta medida, as pautas e reivindicações dos trabalhadores rurais, extrativistas, quilombolas, indígenas, que até então eram encaminhadas pela Secretaria Estadual de Agricultura (SAGRIMA), sendo na maioria das vezes diluídas ou subsumidas pelas pautas e reivindicações da agricultura patronal e de grande porte, passam a ter lugar próprio na SAF. Neste ponto cabe uma digressão, para que voltemos a tratar especificamente da atuação da sociedade civil. Até então, conforme já mencionado, as organizações da sociedade civil, devido a sua atuação mais abrangente, enfática e perene, vêm assumindo o protagonismo da cena agroecológica maranhense. Viu-se desde os primeiros momentos, que estas organizações buscaram fazer sua atuação junto às comunidades vulneráveis, se debruçando sobre várias temáticas que incidem no processo de reprodução material e imaterial destas.

Tratando especificamente da temática relativa ao paradigma agroecológico, o trabalho prático de execução de políticas, programas e projetos, nestas organizações, estavam marcados pelas idiosincrasias político-sociais de cada uma delas e também pelas características socioambientais de suas áreas de atuação geográfica. Este último aspecto, por sinal, alcançou praticamente todas as regiões do estado, sendo assim, a título de exemplo parte das organizações que viriam a se tornar sócias fundadoras da RAMA, apresentam a seguinte distribuição: Tijupá (norte maranhense), ASSEMA, ACESA e AVESOL (centro maranhense), MST, MIQCB, FETAEMA e CARITAS (todas as regiões).

### **As representações da agroecologia**

Assim como tem ocorrido em outros lugares, a diversidade organizações e de contextos (sociais, econômicos, culturais e ambientais) de atuação, nos/pelos quais foi erigida a cena agroecológica maranhense, terminou por lhe conferir um caráter polissêmico, dado os múltiplos significados que foram atribuídos à noção de agroecologia. A este respeito Norder et al. (2015) ressaltam a importância de

Reconhecemos as especificidades, das prerrogativas e da autonomia de cada campo, ator ou instituição na construção de um conceito próprio de agroecologia, tanto para fins analíticos como político/programáticos, bem como para estabelecer vinculações e parcerias com atores de outros campos (NORDER et al., 2015, p. 81).

Nesta perspectiva, os autores percebem a mobilização de distintas noções de agroecologia que sobressaem em quatro campos sociais: o científico, o dos movimentos sociais, o governamental e o educacional. No entanto, estes campos não se apresentam como blocos monolíticos, visto que, é notável a coexistência e interação entre as diferentes acepções, discursos e delimitações sobre a noção de agroecologia, diferenças estas que, por sua vez, podem ser categorizadas a partir de três sentidos possíveis, o da agroecologia como prática, como ciência e como movimento social (NORDER et al., 2015).

Dado as peculiaridades das organizações e seus contextos de atuação, o que pudemos apreender da observação da cena agroecológica foi a existência de três vertentes de ideias que até então vêm orientando os debates e práticas agroecológicas no estado. Nota-se ainda, que a filiação a determinada vertente, não se estabelece pela identificação imediata de determinado ator a um dos campos sociais elencados por Norder et al. (2015). Neste sentido, observamos que atores pertencentes a campos distintos, podem em dado momento, compartilhar as ideias vinculadas a uma vertente específica.

A primeira vertente seria aquela que identificamos como “alternativa” que vem se desenvolvendo no bojo das primeiras experiências de PTAs no Maranhão. Prevê uma indissociabilidade entre as dimensões culturais, políticas, ambientais, técnicas, tecnológicas e econômicas, figuram entre os temas de maior relevância, o acesso à terra, segurança alimentar, equidade de gênero, combate aos organismos geneticamente modificados, agrotóxicos, eliminação de insumos agroquímicos, restrições à mecanização pesada, economia solidária, circuitos curtos, mercados de proximidade, educação popular contextualizada, entre outros. Esta vertente é manifesta principalmente por atores « pioneiros » como ACESA, ASSEMA, Tijupá, ISPN, egressos das turmas da primeira fase do PPGA, bem como atores de emergência mais recente como o Laboratório de Extensão Rural (LABEX), da UEMA, e os Núcleos de Estudos em Agroecologia (NEA), vinculados à UFMA e ao IFMA. Para este conjunto de atores, a agroecologia não seria simplesmente uma conduta técnica e tecnológica, mas antes de tudo, “modo de vida”, como “modelo de produção alternativo ao agronegócio”.

A segunda vertente pode ser identificada como aquela que visa promover uma “Agricultura familiar de base ecológica competitiva”. Apesar de compartilhar com a vertente “Alternativa” o reconhecimento da importância da indissociabilidade entre as dimensões culturais, políticas, ambientais, técnicas, tecnológicas e econômicas, e ter em seu repertório léxico, muitos temas tidos como irrenunciáveis para as vertentes alternativas (o acesso à terra, segurança alimentar, equidade de gênero, combate aos organismos geneticamente modificados, agrotóxicos, economia solidária), a vertente da “Agricultura familiar de base ecológica competitiva” vêm a se diferenciar, principalmente por ser mais tolerante à incorporação de certos insumos agroquímicos e determinados



níveis de mecanização. Esta “flexibilização” ao nível das técnicas e tecnologias, é justificada pelos adeptos desta vertente, a partir das condições edafoclimáticas presentes no Maranhão.

Ao proferirem suas justificativas, os entrevistados nesta pesquisa deram destaque especial aos tipos de solo: “Os solos maranhenses são muito ácidos! Como vamos ter boa produtividade sem recorrer ao calcário?”; suas implicações para adoção de práticas de manejo: “se não tivermos técnicas que reduzam a penosidade do trabalho, não teremos agricultores dispostos a aderir. Não podemos ter restrições com a mecanização”; e sua relação com os aspectos culturais que ensinam práticas consideradas tradicionais, entre os camponeses maranhenses, em especial aquelas voltadas para o preparo do solo (sistema de corte e queima): “O discurso da agroecologia mais radical, no Maranhão, tem um limite. Não dá para baixar uma capoeira usando um porrete. Para ter condições de mudar práticas de gerações, temos que apresentar bons resultados”. Comungam desta visão organizações como o MST, a FETAEMA (que representa o movimento sindical) e certos quadros das agências governamentais, com a AGERP. Nesta perspectiva, busca-se ressaltar o potencial “verde” da agricultura familiar, em oposição ao potencial “predatório” do agronegócio.

A terceira vertente, identificada como “científica”, emana do campo científico, representado pela academia, mas que, também tem sido comungada por atores dos demais campos sociais, em especial o governamental (NORDER et al., 2015). Aqui a agroecologia é um ramo das ciências agronômicas *strito sensu*, no qual prevalece uma visão despolitizada da agroecologia. Esta preza pelo rigor técnico-científico nos procedimentos de investigação, desconsiderando o potencial dos conhecimentos tradicionais das comunidades rurais. Seu foco de interesse primordial é a produtividade da agricultura maranhense, num contexto de solos coesos<sup>4</sup>. Como o “pacote tecnológico” baseado na química não se aplica neste tipo de solo, a representação da agroecologia dessa vertente “científica” é uma ciência agronômica que se adapta ao contexto ecológico específico do Maranhão.

A denominação “agroecológica”, institucionalizada através o PPGA/UEMA, é apenas uma referência para expressar uma corrente de pensamento das ciências agronômicas, desvinculada dos contextos histórico-sociais nos quais se inserem. Na cena agroecológica maranhense, esta vertente tem agregado especialmente membros da academia (grupos hegemônicos no PPGA/UEMA, Cursos de ciências agrárias dos IFMAs, da UFMA e da UEMA), técnicos governamentais (AGERP, SAGRIMA, SEMA<sup>5</sup>) e agências como o

4 Segundo um entrevistado da UFMA os solos coesos representam 70% do território do estado do Maranhão.

5 Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

SEBRAE. A fala de um professor do corpo docente do PPGA/UEMA entrevistado ilustra a vontade desses atores de se afastar da agroecologia política: “nem sei se é agroecologia. É agricultura biológica”. Os pesquisadores e professores que se situam nesta corrente de pensamento não participam dos eventos científicos organizados pela Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) nem publicam na Revista Brasileira de Agroecologia. Essa vertente tem sido objeto de crítica do campo dos movimentos sociais.

Contudo, a coexistência desta polissemia no interior da cena agroecológica maranhense, não impediu a construção de uma articulação de caráter sistemático e perene, em torno da pauta agroecológica em seu sentido amplo. Contando com expressivo apoio (financeiro, político e técnico) de entidades de cooperação internacional<sup>6</sup>, as organizações maranhenses puderam desenvolver experiências próprias de inspiração agroecológica. Ao longo de suas trajetórias, estas organizações foram construindo uma identidade coletiva, que tinha na agroecologia política forte elemento aglutinador, que desembocaria na constituição da RAMA, no ano de 1998. A instituição da RAMA, veio significar, não apenas um espaço de congregação e troca de experiência, mas principalmente uma entidade de referência ideológica e empoderamento do movimento agroecológico do Maranhão, em especial frente ao Estado.

## O processo de construção da PEAPOMA

Os movimentos sociais maranhenses em favor da agroecologia se mobilizaram no final da década de 1990 por meio da organização de reuniões que tinham como objetivo a troca de experiências agroecológicas e a construção de um plano de ação comum. Em 1998, três organizações (ACESA, Caritas/MA e MST) decidiram organizar o “I Seminário de Agricultura Sustentável do Maranhão”. É nessa ocasião que a RAMA foi criada (LOCH et al., 2018).

Depois dessa data, outros Seminários de Agricultura Sustentável e Encontros Maranhenses de Agroecologia (EMA) foram organizados (ver Figura 1), na maioria dos casos em cidades do interior do estado em áreas rurais. Estes eventos eram locais de debate descentralizados sobre as ideias agroecológicas e, ao mesmo tempo, espaços de mobilização da sociedade civil, o que levou gradualmente a elaborar um projeto político em favor da agroecologia. Outros seminários temáticos – sobre sementes caboclas, por exemplo – foram organizados para tratar de assuntos e problemáticas de relevância maior.

Para aprofundar o debate sobre certas questões específicas da agroecologia política, como o papel das mulheres, da juventude e das comunidades tradicionais na implementação do projeto agroecológico, ou a importância da

6 Para citar alguns exemplos, temos: Grassroots, Action-Aid, OXFAM, Misereor, Terre des hommes, DED, Chistian-Aid.

agroecologia para a segurança alimentar e nutricional, a RAMA iniciou uma série de caravanas agroecológicas itinerantes. Campanhas complementaram essas ações, a fim de destacar o ativismo político da RAMA em favor de uma sociedade baseada nos princípios da agroecologia.

**Figura 1 – Principais momentos chaves de mobilização e ação da RAMA em favor da agroecologia**

Editora CRV - versão gratuita - Proibida a impressão e/ou comercialização



Fonte: os autores.

Em 2007, a publicação do livro “Experiências Agroecológicas no Estado do Maranhão” foi um marco fundamental da legitimidade da RAMA como ator central da institucionalização da agroecologia no Maranhão. O livro é uma coletânea de dez experiências que foram apresentadas no II Encontro Nacional de Agroecologia, em 2006. Ele é uma referência citada no Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão (PLANESAN). Esse reconhecimento confirma a importância da agroecologia como ferramenta relevante pela conservação, o manejo e o uso da agrobiodiversidade, e, principalmente, para atingir a Segurança Alimentar e Nutricional da população maranhense.

A implementação de um circuito de feiras agroecológica é outro processo importante de institucionalização da agroecologia, sendo que as feiras não são apenas um espaço de compra e venda de produtos, mas também espaços de expressão política e de divulgação dos valores do projeto da agroecologia política. Assim, as questões relativas à economia circular ou a importância do equilíbrio de gênero são regularmente divulgadas durante as feiras através de mensagens políticas que os clientes podem observar nos banners colocados por trás das arquibancadas ou nas próprias camisas dos agricultores. A expressão das mensagens políticas é identificada também, através das falas dos organizadores das feiras ou dos agricultores mais comprometidos na implementação do projeto agroecológico.

Devido à demanda para apoiar a comercialização dos produtos, o estado do Maranhão começou a organizar um roteiro de feiras estaduais. O governo disponibiliza “kits feiras”<sup>7</sup> para os agricultores. Todavia, apesar do sucesso desta iniciativa, ela foi bastante criticada pelos movimentos da agroecologia política, os quais implementaram uma rede automonitorada que evita a venda de produtos convencionais nas feiras que participam, enquanto que naquelas organizadas pelo estado, os agricultores participantes comercializam produtos não agroecológicos.

A garantia científica do projeto de agroecologia política foi possível através da participação de ex-alunos do mestrado de agroecologia da UEMA na coalizão formada pela RAMA. Esses membros da RAMA trabalham como assessores técnicos na AGERP ou nas ONGs que implementam os projetos de agroecologia no Maranhão. Recentemente, essa base científica foi consolidada após a aproximação entre a RAMA e os núcleos de estudos em agroecologia (NEAs) coordenados pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA).

Fomentados por meio de chamadas públicas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), esses NEAs “procuram

7 Contendo barracas, Equipamentos de Proteção Individual (EPI's), gaiolas plásticas vasadas, caixas de isopor com válvula e balanças eletrônicas digitais com capacidade de 20 kg.

garantir espaços de diálogo e o exercício da indissociabilidade entre pesquisa-ensino-extensão, em constante e permanente interação com a sociedade” (SOUZA et al., 2017). Por exemplo, o NEA do IFMA, Campus Monte Castelo, que reúne agricultores, estudantes, docentes e técnicos, realizou entre 2013 e 2017 várias atividades de pesquisa, ensino e extensão, como trocas de experiências entre o saber local e o científico, oficinas, e intercâmbios para promover o conhecimento agroecológico no campo e na academia (MARQUES et al., 2018).

Com o fortalecimento das atividades de formação e extensão em agroecologia implementadas no Maranhão, o tema entrou na agenda de educação ambiental da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC). Assim, o Plano Estadual de Educação Ambiental do Maranhão que foi aprovado em 2017, visa a “capacitar os agricultores na perspectiva da agroecologia”, ao “fortalecimento dos sistemas agroecológicos de plantio integrado” e a apoiar “ações educativas para agricultores familiares sobre uso de técnicas agroecológicas utilizando materiais didáticos (cartilhas e vídeos)”. A agroecologia entrou no ensino fundamental e na educação do campo depois de demandas das famílias, e a SEDUC resolveu fomentar projetos e atividades dos Institutos de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IEMAs) voltados a agroecologia.

Outro marco importante que contribuiu na institucionalização da agroecologia foi a alternância política que ocorreu em 2014 com a eleição do governador Flávio Dino (PC do B). Apoiado pelos movimentos sociais em favor da agricultura familiar, o Governo Dino estabeleceu uma Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) em 2015. A aproximação entre a Secretária Adjunta de Extrativismo, Povos e Comunidades Tradicionais da SAF e os membros mais ativos da RAMA consolidou a coalizão da agroecologia. Um espaço de debate foi institucionalizado dentro do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CEDRUS). Embora a agroecologia fosse um assunto de discussão novo no CEDRUS, já existia uma proposta concreta de plano de ação em favor da agroecologia preparada pela RAMA. A Secretaria adjunta passou a considerar essa proposta, e os serviços técnicos e jurídicos da SAF transformaram esse texto em projeto de lei.

Assim, a eleição do governo Dino criou uma janela de oportunidade política (KINGDON, 1995). Este conceito se refere à formação de três fluxos que, combinados, levam a inserção de questões sociais na agenda governamental, de modo a garantir que as mesmas sejam discutidas e transformadas em políticas públicas.

Kingdon (1995) fala de “fluxo de problemas”, ou seja, os problemas que se tornam objeto de atenção dos tomadores de decisão. No caso do Maranhão, os problemas são bastante documentados com indicadores relevantes: pobreza

no meio rural; conflitos sociais no campo; impacto ambiental e social do avanço do agronegócio, em particular na área do MATOPIBA<sup>8</sup>; e a necessidade de promover um modelo agrícola alternativo e sustentável. O segundo fluxo do modelo de Kingdon (1995) é o “fluxo de políticas” (ou fluxo de solução), que tem como pressuposto a existência de atores que já elaboraram soluções viáveis que podem ser transformadas em políticas públicas. No que tange a PEAPOMA, este fluxo de política é representado pelo próprio plano de ação estratégico construído pelos atores da RAMA. O terceiro fluxo é o “fluxo político” que corresponde ao ambiente político do momento, ou seja, uma fase de adequação de valores entre os governos e os governados, que muitas vezes ocorre no momento de mudanças políticas, em particular quando o governo é eleito com uma base eleitoral forte. Esse fluxo político se materializou em 2015 quando foi criada a SAF pelo governador do Maranhão recém-eleito. Assim, a combinação desses três fluxos criou uma janela de oportunidade para incorporar a questão da agroecologia na agenda governamental.

## Resultados, perspectivas e preocupações dos atores

A PEAPOMA foi aprovada por lei no dia 21 de dezembro 2018, com alguns vetos relacionados a questões de constitucionalidade. Um novo projeto de lei está em discussão para superar os vetos e estabelecer uma comissão paritária de gestão da lei contando com a participação de oito representantes do governo e oito membros da sociedade civil vinculados à RAMA. Essa nova organização formaria a Comissão Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica do Maranhão (CEAPOMA). Os grandes eixos de debates atuais focam na questão do enquadramento da PEAPOMA e as condições para o recebimento de recursos financeiros do Fundo Especial do Meio Ambiente (FEMA) e do Fundo Maranhense de Combate à Pobreza (FUMACOP).

É importante destacar que, apesar de ter a sua lei regulamentada, até o presente momento, não foram formulados no estado do Maranhão nenhum Decreto de implementação da PEAPOMA, nem o Plano Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (PLEAPOMA). Contudo, na lei, se destaca, entre outras, as diretrizes e instrumentos seguintes:

- Estruturação dos circuitos de produção dando preferência aos mercados locais, regionais e institucionais; certificações socioparticipativas e sistemas de garantias;

8 O Decreto nº 8.447, de 6 de maio de 2015 dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do MATOPIBA (região definida pelos acrônimos dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) e a criação de seu Comitê Gestor.

- Internalização da perspectiva agroecológica nas instituições de ensino, pesquisa e extensão;
- Valorização da agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade;
- Criação de territórios livres de transgênicos.

Além disso, os entrevistados sinalizam questões que eles consideram como prioritárias, particularmente na perspectiva da formulação do PLEA-POMA. Um dos maiores problemas da transição agroecológica no Maranhão é a formação e a apropriação das técnicas agroecológicas pelos agricultores familiares. Neste sentido, dar visibilidade a experiências exitosas, através de intercâmbios e trocas de experiências, deve constituir um assunto chave de implementação da PEAPOMA. A capacitação dos funcionários de ATER em agroecologia é considerada como uma outra necessidade prioritária, sendo que a ATER pode ter um papel fundamental de difusão das técnicas agroecológicas no estado.

Uma das questões que a PEAPO precisa resolver é a do acesso ao mercado para produtos da agroecologia. Geralmente a venda dos produtos agroecológicos se realiza no mercado convencional, sem possibilidade de diferenciar os atributos e a qualidade desses produtos. A lei gera expectativas de levar recursos para melhorar o acesso ao mercado através de cursos sobre empreendedorismo, implementação de sistemas de diferenciação dos produtos agroecológicos como os sistemas participativas de garantia (SPG), ou apoio a organização das cadeias produtivas.

Finalmente, o acesso às linhas de financiamento da produção agroecológica, em particular através do PRONAF-AE (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Agroecologia), ainda é uma questão prioritária, já que no período atual, esse programa não funciona. Muitas organizações esperam que a PEAPOMA facilite a relação entre os agricultores familiares engajados na agroecologia e os bancos. Contudo, as organizações que apoiam o projeto de agroecologia no Maranhão ficam preocupadas com a falta de apoio das organizações do estado, com exceção da SAF. As questões de regularização fundiárias ainda precisam ser resolvidas para implementar o projeto de agroecologia no estado, mas essas questões dependem de outras instituições como a Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca (SAGRIMA) e o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA), que possuem gestores com outra visão a respeito do desenvolvimento agrícola no Maranhão.

## Conclusão

Instituída no final de 2018, a PEAPOMA caracteriza-se por nascer das reivindicações e ações da sociedade civil organizada, em torno da pauta agroecológica no Maranhão. A institucionalização da PEAPOMA beneficiou-se de uma “janela de oportunidade política” aberta no Poder executivo estadual, com a criação da Secretaria da Agricultura Familiar. Essa política tinha sido construída de forma participativa, através da atuação de uma coalizão ampla formada por organizações sociais diversas representadas pela RAMA e funcionários do Estado aliados aos movimentos da agricultura familiar.

Contudo, apesar do sucesso óbvio, a coalizão ampliada em favor da agroecologia apresenta algumas fragilidades, em particular porque os atores da coalizão não compartilham exatamente a mesma visão da agroecologia. Os atores que se situam na corrente de ideias “alternativa” juntam-se com os movimentos que representam a agroecologia como uma agricultura familiar de base ecológica competitiva, gerando uma tensão latente. Essa tensão se exprime com maior intensidade em relação ao orçamento destinado à agroecologia, quando o mesmo entra em competição com o orçamento destinado à agricultura familiar. A consolidação da agroecologia no Maranhão precisa superar essas tensões.

## Agradecimentos

Esse artigo é resultado de uma pesquisa realizada no marco dos projetos IDAE (ANR-15-CE21-0006), ODYSSEA (UE H2020, Marie Skłodowska-Curie grant agreement 691053). Contou com o apoio da Agence Nationale de la Recherche (ANR), da União europeia, e da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA) no âmbito do programa Ignácio Rangel. Os autores agradecem o apoio dessas instituições. Os autores agradecem à Luana da Silva Rocha, discente do curso de Licenciatura em Ciências Humanas da UFMA-Bacabal, que colaborou com assistente de pesquisa neste projeto.



## REFERÊNCIAS

IBGE. **Produção Agrícola** – Lavoura Temporária. Soja / Área plantada / Maranhão. 2018a. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/pesquisa/14/10366?tipo=grafico&indicador=10370>>. Acesso em: 22 jun. 2019 .

\_\_\_\_\_. **Sistema de Contas Regionais: Brasil 2016**. 2018b. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101619\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101619_informativo.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2019.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New-York: Harper Collins, 1995.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió, EDUFAL, 2012.

LIMA NETO, E. **O associativismo em áreas de babaçuais: a experiência das organizações de trabalhadores rurais do Município de Lago do Junco-MA associadas à ASSEMA**. 2014. Dissertação (Mestrado) – CPDA / Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2014.

LOCH, V. D. C. et al. Os 19 Anos da Rede Agroecológica do Maranhão: contribuições e desafios. **Cadernos de Agroecologia**, v. 13, n. 1, 2018.

MARANHÃO (Estado). Lei ordinária nº 10.986 de 24 de dezembro de 2018. Institui a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica do Maranhão (Peapoma). **Diário Oficial [do Estado do Maranhão]**, ANO CXII Nº 241 São Luís, segunda-feira, 24 de dezembro de 2018.

MARQUES, G. E. et al. Vivências, saberes e experiências para a construção do conhecimento agroecológico. **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 13, n. esp, p. 143-152, 2018.

MATTEI, L. A política agrária e os retrocessos do governo Temer. **OKARA: Geografia em debate** 12, p. 293-307, 2018.

MMA. **Mapeamento do uso e cobertura do Cerrado: projeto TerraClass Cerrado**. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado**. 4ª Fase (2016-2020). Ministério do Meio Ambiente. Brasília: 2018

NIEDERLE, P. A. et al. A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia. **Redes**, v. 24, n. 1, p. 270-291, 2019.

NORDER, L. A.; LAMINE, C.; BELLON, S. Agroecologia: Polissemia, pluralismo e controvérsias. In: BRANDENBURG, Alfio; BILLAUD, Jean-Paul; LAMINE, Claire. **Redes de agroecologias: experiências no Brasil e na França**. Curitiba: Kirós Edições, 2015.

ROCHA, R. G. O processo de ocupação do Sul do Maranhão: dinamismo econômico e des (re)ordenamento territorial. **InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**, v. 1, n. 1, p. 5-26, 2015.

RODRIGUES, S. J. D. **Organização camponesa em Balsas/MA e a expansão do agronegócio da soja: implicações e resistências no sul do Maranhão**. 2010. Dissertação Mestrado (Desenvolvimento e Meio Ambiente) – UFC, Fortaleza, 2010.

RODRIGUES, V. V.; TERRA, A. O drama camponês no Cerrado Sul Maranhense: conflitos socioterritoriais no campo em Balsas–MA. **Revista de geografia agrária**, v. 13, n. 31, p. 191-207, 2018.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. **Análise da construção da política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil**. Brasília: IPEA, 2017.

SANTOS, F. B. dos; TAVARES, J. C. Questão Agrária e violência no Maranhão: grilagem, colonização dirigida e a luta dos trabalhadores **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 20, n. 1, p. 361-382, jan./jun. 2016.

SCHMITT, C. et al. La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas en favor de la Agroecología. In: **POLÍTICAS públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe**. Porto Alegre: Criação Humana/Red PP-AL/FAO, 2017. p. 73-122.

SODRÉ, R. B. et al. As faces do agronegócio maranhense: uma análise da expansão agrícola e do aumento da violência no campo. **Geosul**, v. 34, n. 71, p. 599-622, 2019.

SOUZA, N. A. et al. Os Núcleos de Agroecologia: Caminhos e desafios na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. In: SAMBUICHI, R. H. R. et al. (Eds.). **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil**. Uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília: IPEA, 2017. p. 403-431.