Sistemas alimentares no século XXI

DEBATES CONTEMPORÂNEOS

POTIRA V. PREISS | SERGIO SCHNEIDER
ORGANIZADORES

UFRGS EDITORA

Food and Agriculture Organization of the United Nations

PGDR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL · UFRGS

UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor
Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica
Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor
Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial
Álvaro R. C. Merlo
Augusto Jaeger Junior
Enio Passiani
José Rivair Macedo
Lia Levy
Márcia Ivana de Lima e Silva
Naira Maria Balzaretti
Paulo César Ribeiro Gomes
Rafael Brunhara
Tania D. M. Salgado
Alex Niche Teixeira, presidente

Sistemas alimentares no século XXI

DEBATES CONTEMPORÂNEOS

POTIRA V. PREISS | SERGIO SCHNEIDER
ORGANIZADORES

Alessandra Matte
Alessio Cavicchi
Alison Blay-Palmer
Andrew Steer
Anette Friis
Ann Tutwiler
Bruce M. Campbell
Camila Elisa dos Santos Alves
Camila Marina Teixeira Ferreira
Craig Hanson
David Nabarro
Donald Cole
Edson Talamini
Eric Sabourin
Etho Roberio Medeiros Nascimento
Etienne Hainzelin
Fabiana Thomé da Cruz
Fernanda Vasconcellos
Florence Lasbennes
Francesca Farioli
Francesca Galli
Gabriel Ferrero y de Loma-Osorio
Gerda Verburg
Gianluca Brunori
Glenio Piran Dal' Magro
Guido Santini
Henk Renting
Inger Andersen
Jean François Le Coq
Jean-Pierre Halkin
Johan Rockstrom
Juliana Machado Severo
Li Zhou
Lisiane Selau
Luana F. J. Swensson
Luciana Dias de Oliveira
Makiko Taguchi
Marcel Beukeboom
Marcelo Antonio Conterato
Marcia Dutra de Barcellos
Margarita Astralaga
Maria Mercedes Patrouilleau
Marielle Dubbeling
Marion Guillou
Marlen Schuepbach
Martin Frick
Martin Bwalya
Martin Gallagher
Mayara Winie de Lima Bissoli
Melissa Luciana de Araújo
Myriam Paredes
Ntiokam Divine
Patrícia Cristina Coutinho Nardini
Patrick Caron
Paula Caballero
Paulo Andre Niederle
Priscila Prado
Rodrigo Gisler Maciel
Sam Bickersteth
Shenggen Fan
Tatiana Mota Miranda
Teresa Ribera
Terry Marsden
Thierry Giordano
Tom Arnold
Vanderlei Franck Thies
Vanuska Lima da Silva
Vanuska Lima da Silva
Victor Gabriel de Souza Lima Alencar
Yanyan Li
Yubari Valero

UFRGS EDITORA

Food and Agriculture Organization of the United Nations

PGDR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL - UFRGS

© dos autores
1ª edição: 2020

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Organização: Potira V. Preiss e Sergio Schneider
Tradução e revisão ortográfica: Regina Vargas
Revisão técnica: Potira V. Preiss
Capa e editoração: Maria do Rosário Longhi

Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

S623 Sistemas alimentares no século 21: debates contemporâneos [recurso eletrônico] / organizadores Potira V. Preiss [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.
360 p. : pdf

(Série Estudos Rurais)

1. Agricultura. 2. Desenvolvimento rural. 3. Sistemas agroalimentares. 4. Desenvolvimento sustentável. 5. Políticas públicas – Alimentação. 6. Consumo alimentar. 7. Segurança alimentar. 8. Bioeconomia. 9. Agroecologia. 10. Agricultura familiar. I. Preiss, Potira V. II. Schneider, Sergio. III. Série.

CDU 631:338.439

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-009-9

A institucionalização das políticas públicas para a agroecologia e produção orgânica na América Latina[1]

Jean François Le Coq, Maria Mercedes Patrouilleau, Eric Sabourin e Paulo Andre Niederle

Na América Latina e no Caribe, a agroecologia busca constituir-se como alternativa aos sistemas agroalimentares convencionais. Essa perspectiva tem sido promovida por movimentos sociais, os quais têm logrado formar coalizões para influenciar políticas públicas. Tais políticas compreendem instrumentos variados, frequentemente aplicados em programas que também apoiam a agricultura orgânica e a agricultura sustentável. Esses dois tipos de agricultura, embora proponham práticas mais ecológicas, não questionam todas as bases do sistema agroalimentar convencional. A implementação de instrumentos de política que promovam a agroecologia bem como seus impactos dependem, portanto, do contexto político-institucional específico de cada país.

[1] Este capítulo apresenta uma tradução da versão original do artigo *Public policies that promote agroecology and organic agriculture in Latin America*, apresentado na III Conferência Internacional Agricultura e Alimentação em uma Sociedade Urbanizada – AgUrb, realizada em 2018 pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A versão original está publicada nos Anais da Conferência, acessível no site do evento.

Este capítulo trata das políticas e ações públicas promotoras da agroecologia na América Latina e no Caribe. Analisam-se essas políticas e sua influência no desenvolvimento da agroecologia em oito países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Nicarágua e El Salvador. Os resultados aqui apresentados são fruto de um estudo regional realizado entre 2016 e 2017, no âmbito da Rede *Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina* (Sabourin *et al.*, 2017). A pesquisa foi realizada a partir de um referencial analítico-conceitual comum, com o objetivo de comparar como são formuladas e implementadas as políticas públicas em face dos diferentes arranjos institucionais e políticos que caracterizam os estados latino-americanos. Nesse sentido, vale destacar, por exemplo, que o desenvolvimento da agroecologia e a gestão dos processos de transição ou conversão representam um verdadeiro desafio, em vista do peso e das diferentes posições e papéis dos atores envolvidos em cada contexto, como o agronegócio, a agricultura familiar e os grupos indígenas e camponeses, bem como consumidores e os gestores das políticas.

Os resultados mostram que a produção de instrumentos para promoção da agroecologia implica estruturas de governança flexíveis e plurais. Nesse sentido, evidencia-se, em todos os contextos, o papel essencial das redes de gestão do conhecimento agroecológico e das redes de cadeias curtas que se desenvolvem na escala territorial. Isso indica que as principais políticas são mais bem formuladas e administradas em escala territorial, uma vez que a cooperação territorial favorece a gestão coletiva dos bens comuns que constituem o fundamento da proposta agroecológica.

Uma análise institucional comparada

Visando entender como surgem as políticas e ferramentas em favor da agroecologia e da agricultura orgânica, desenvolvemos um marco analítico com base na teoria institucional e na ciência política, o qual nos permite identificar as variáveis mais relevantes que afetam os processos de mudança institucional e a emergência de políticas promotoras da agroecologia. Nesse sentido, adotamos a concepção institucionalista de que diferentes arranjos de dispositivos institucionais produzem diferentes efeitos em termos sociais e econômicos. Além disso, considerando que a formulação de políticas não constitui um processo isolado das relações entre Estado e Sociedade, segue-se que as políticas (assim como seus efeitos) são diferenciadas, dependendo de como essas relações são organizadas (Pierson, 2016).

A construção do Estado, como estrutura institucional específica, responde a um intrincado jogo de poder entre múltiplos atores sociais. Estes

disputam o controle das estruturas organizacionais que colocam o Estado em ação, como ministérios, secretarias, departamentos etc. Essas estruturas também dispõem de relativa autonomia para produzir políticas públicas, de modo que os gestores atuam como um grupo específico, uma elite administrativa com capacidade para produzir e ajustar leis, regulamentos administrativos e procedimentos técnicos aos seus próprios objetivos. Com efeito, a produção de instrumentos de política pública depende do jogo de forças entre os diferentes atores para controlar recursos materiais e discursivos no processo de formulação e de legitimação das políticas. Considerando que esse jogo de poder é diferenciado entre os diferentes países, quando focado na promoção da agroecologia, supõe-se que as políticas não operarão da mesma maneira.

No entanto, para além de diferenças importantes, interessa a uma análise institucional compreender que fatores guardam semelhanças e conduzem a algum grau de convergência entre instrumentos de políticas públicas (Mahoney; Rueschmeyer, 2003; Pierson; Sckocpol, 2008). Em geral, pesquisas em torno desta temática destacam as seguintes variáveis: 1) o papel das ideias e conceitos que fundamentam as mudanças de políticas (Surel, 1998; Palier; Surel, 2005) e constituem o "cimento" que une coalizões em torno de causas que influenciam as decisões políticas (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; Weible *et al.*, 2009); 2) os eventos cruciais (crises climática, econômica, financeira, geopolítica) que influenciam mudanças institucionais criando bifurcações (Mahoney; Thelen, 2010); 3) o papel e peso relativo dos grupos de interesse (movimentos sociais, sindicatos de agricultores, associações de classe, associações de produtores) (Surel, 1998) e sua capacidade de criar alianças que lhes permitam influenciar decisões públicas (Weible *et al.*, 2009); 4) os tipos de regimes políticos e de ação governamental, uma vez que, especialmente em países de baixa institucionalidade, estes afetam a efetiva implementação de políticas, seu ciclo de existência e sua estabilidade (Medellín Torres, 2004).

A partir deste marco referencial e de uma abordagem comparativa, construímos, em nossa pesquisa, uma matriz comum de indicadores institucionais para oito países da América Latina e do Caribe (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México e Nicarágua). Considerando as limitações da investigação para abarcar todos os elementos institucionais considerados acima, em nossa matriz, escolhemos quatro variáveis a partir das quais construímos a análise apresentada neste artigo: a) a origem das políticas, b) os atores envolvidos no processo, c) as trajetórias institucionais a partir da criação de instrumentos de ação pública e seus impactos no

desenvolvimento ou promoção da agroecologia, e d) os regimes políticos e governamentais, conforme o grau de consolidação política e institucional alcançado (sua territorialidade e institucionalização da ordem).

Concepções e promotores de modelos alternativos de produção agropecuária

Na América Latina e no Caribe, o modelo agropecuário convencional, caracterizado pelo uso intensivo de insumos sintéticos, pelo trabalho assalariado ou subcontratado e pela promoção das exportações, foi, durante um longo tempo, o único objeto das políticas públicas para o setor. Este modelo tem sido questionado pelos movimentos sociais: a agricultura convencional, praticada em um ambiente fracamente regulado, teve impactos negativos sobre a saúde pública, o meio ambiente e a equidade social. Nesse contexto, outras formas de produção agrícola emergiram a partir da década de 1980: agroecologia, agricultura orgânica e agricultura sustentável (ver tabela 1). Até a década de 1990, a agroecologia só contava com o apoio de movimentos sociais, às vezes respaldados pela cooperação internacional. Sob a pressão desses movimentos, alguns governos passaram a considerar as propostas dos mesmos e a responder parcialmente a suas demandas.

Tabela 1. América Latina e Caribe: os três modelos agrícolas alternativos – agroecologia, agricultura orgânica, agricultura sustentável – e o modo de produção convencional.

Critérios distintivos	Agroecologia latino-americana	Agricultura orgânica	Agricultura sustentável	Agricultura convencional
Tipo de propriedade agrícola	Propriedades familiares (chamadas familiares, camponesas, indígenas)	Todos os tipos	Todos os tipos	Todos os tipos
Integração ao mercado	Limitada	Variável	Máxima	Máxima
Sistema alimentar objetivo (1)	Cadeias curtas	Cadeias longas e exportação	Cadeias longas e exportação	Cadeias longas e exportação
Selo de produtos alimentícios agrícolas	Possível, mais ou menos formalizada	Sim, certificação por terceiros	Não	Não

(1): O sistema alimentar foi definido por Louis Malassis como: "A forma em que as pessoas se organizam para produzir, distribuir e consumir sua comida" (MALASSIS L., 1994. *Nourrir les hommes*, Flammarion, Paris, coleção Dominos n 16. ISBN 2080351710).

Escala de mudança das práticas agrícolas	Parcela, propriedade, território	Parcela e propriedade	Parcela	Parcela
Insumos (adubos, produtos fitosanitarios…)	Poucos insumos e procedentes de processos biológicos	Procedentes de processos biológicos certificados	Uso racional de insumos sintéticos	Uso massivo de insumos sintéticos
Cultivo de variedades geneticamente modificadas	Não	Não	Sim	Sim
Diversificação da produção na propriedade agrícola	Sim	Variável	Não buscada	Não buscada
Principais fatores que contribuem para a promoção do modelo	– Políticas públicas impulsionadas por movimentos sociais – Demanda do consumidor através de cadeias curtas, ou programas de compra por públicos preferenciais	– Demanda do consumidor de produtos orgânicos certificados – Políticas públicas	Políticas públicas de incentivo à adoção de práticas agrícolas específicas	Políticas agrícolas e comerciais (acordos de livre comércio)

A **agricultura orgânica** adaptou-se ao modelo econômico da agricultura convencional, contudo diferencia-se dela por rejeitar insumos sintéticos que podem ser substituídos por produtos naturais. Além disso, obriga a adoção de técnicas específicas e exige certificação. Por sua vez, a **agricultura sustentável** é uma alternativa mais recente, que não questiona a intensificação convencional, mas introduz práticas agroecológicas associadas ao apoio financeiro. A agricultura sustentável integra-se às mesmas cadeias de abastecimento e comercialização da agricultura convencional. Governos liberais conscientes dos desafios ambientais, e que desejam proteger seus recursos hídricos (México, Chile) ou promover uma economia "verde" baseada no ecoturismo (Costa Rica) apoiam este sistema. A agricultura sustentável favorece a sustentabilidade ambiental, enquanto a agroecologia latino-americana considera, também, a dimensão social.

Por outro lado, a **agroecologia política** emerge sustentada pelos desenvolvimentos teóricos e experimentais de pesquisadores como Miguel Altieri (1995) e Stephen Gliesmann (2007), para ser retomada, mais tarde, pelos mo-

vimentos sociais. Ela propõe transformar radicalmente os sistemas agrícolas e alimentares e se opõe a um modelo convencional orientado para a exportação, considerando ser necessária essa transformação para enfrentar os desafios ambientais e sociais (Petersen; Mussoi; DalSoglio, 2013). Esse modelo de agroecologia compartilha dois princípios com a agricultura orgânica: produzir e, ao mesmo tempo, preservar os ecossistemas e rejeitar insumos que não se originem de processos biológicos. Mas, além disso, defende maior autonomia para os produtores em relação aos mercados de insumos e equipamentos, bem como aos oligopólios para a compra de matérias-primas e promove o uso prioritário dos recursos da proriedade dentro dos ecossistemas agrícolas.

A agroecologia política sustentada pelos movimentos sociais também busca modificar o sistema agropecuário e alimentar e a relação entre produtores e consumidores, propondo cadeias curtas e combinando segurança e soberania alimentar em âmbito territorial. Para além da dimensão técnica da produção agrícola, a agroecologia oferece uma visão integral que combina aspectos sociais, ambientais, econômicos e culturais. Assim, define um novo modelo de desenvolvimento rural sustentável. Os governos atentos às demandas dos movimentos sociais e sensíveis aos problemas que a agroecologia pretende resolver têm favorecido seu desenvolvimento, propondo instrumentos específicos: é o caso de Cuba, Brasil, Nicarágua e El Salvador.

Circunstâncias que pressionam as políticas para a promoção da agroecologia

Em contextos que variam de um país para outro, os governos têm, gradualmente, implementado políticas em favor da agroecologia. Em todos os casos aqui estudados, três elementos têm estado na origem dessas políticas, seja de forma independente ou simultânea:

– pressões exercidas por movimentos sociais (inclusive de consumidores). Esses movimentos se mobilizam e reagrupam, às vezes em âmbito regional, pela formulação de políticas. Este é o caso das coalizões que levaram ao desenvolvimento de políticas comuns para a agroecologia e a agricultura orgânica (Brasil, Nicarágua);

– a busca de respostas para as crises: crises econômicas e ambientais causadas por um modelo agroindustrial especializado (cultivo de algodão na Nicarágua), crises geopolíticas e financeiras (colapso da capacidade de importar insumos químicos em Cuba e na Nicarágua), crise financeira na Argentina, eventos climáticos (Furacão Mitch, na Nicarágua);

– respostas parciais das autoridades públicas aos desafios regionais e internacionais: a Lei do Desenvolvimento Rural Sustentável, no México (2001); o Reconhecimento de Benefícios Ambientais (um tipo de pagamento por serviços ambientais) aplicado à agricultura na Costa Rica (2007); o Plano de Agricultura Sustentável no Chile (2015). [2]

A pesquisa apontou ainda que, para desenvolver a agroecologia, é necessário apoio e acompanhamento por meio de políticas públicas em dois níveis. Em primeiro lugar, a complexidade dos sistemas produtivos e a diversidade das condições locais exigem a criação e a difusão local de referências técnicas específicas. Estas devem ser respaldadas por sistemas de aprendizagem e de gestão do conhecimento. Em segundo lugar, para compensar os rendimentos mais baixos e os custos mais elevados de produção, do trabalho[3], as políticas devem acompanhar a transformação e comercialização dos produtos. Alguns produtos também podem ser certificados mediante normas ou acordos estabelecidos entre produtores e consumidores (certificação participativa).

Até agora, movimentos sociais, organizações de produtores, escolas técnicas, universidades, organizações não-governamentais e, às vezes, serviços públicos de extensão agrícola têm desenvolvido esforços de difusão e formação. No entanto, os vínculos com os consumidores precisam ser fortalecidos para que se estabeleçam coalizões mais amplas em favor de uma dieta saudável e que respeite o meio ambiente.

O estudo revelou três modelos principais de institucionalização de políticas: a integração da agroecologia em políticas setoriais ou programas existentes (Argentina), a formulação de uma política nacional específica (Brasil, Nicarágua, El Salvador) e a institucionalização indireta por meio de outros conceitos, geralmente produção orgânica (Argentina, Chile, Cuba, El Salvador, México, Nicarágua) ou agricultura sustentável (Chile, Costa Rica, México).

As formas, a trajetória, o grau e os impactos da institucionalização dependem basicamente de três elementos: i) da capacidade do movimento social da agroecologia para criar uma coalizão ampla apta a participar dos processos de formulação de políticas, ii) da ocorrência de crises na agricul-

[2] Apesar desses avanços, a produção agroecológica continua dispersa e limitada. Tem uma presença marginal, exceto em Cuba, onde representa 65 % dos produtos agroalimentares. No entanto, é cada vez mais reconhecida como uma das formas possíveis de enfrentar as crises que afetam os sistemas agrícolas convencionais.

[3] O fato de produzir insumos a partir dos recursos da propriedade reduz o consumo intermediário, mas aumenta a quantidade de trabalho necessário.

tura convencional (econômica, financeira ou ambiental) que criem oportunidades de ação política por parte dessas coalizões, e iii) da capacidade de resposta dos Estados nacionais às pressões dos movimentos da agroecologia e às crises da agricultura convencional.

Instrumentos de política de apoio à agroecologia

Há uma ampla gama de instrumentos de política para a promoção da agroecologia na América Latina, mas estes se encontram dispersos entre diferentes setores de políticas públicas que, ademais, apresentam dificuldades de coordenação. Podem-se identificar, no entanto, quatro tipos de instrumentos relacionados à inovação e ao conhecimento, ao acesso a recursos, ao acesso a mercados e à regulação.

Os **instrumentos de inovação e gestão do conhecimento** têm três objetivos: promover intercâmbios horizontais de conhecimento e experimentação (o programa *Campesino a Campesino* na Nicarágua, Costa Rica e Cuba), valorizar certas técnicas tradicionais (México, Chile), promover redes territoriais de conhecimento agroecológico. (Programa Ecoforte no Brasil).

Os **instrumentos de acesso a recursos** são, como em Cuba e no Brasil, as ações de reforma agrária e posse da terra, acesso à água, acesso a crédito e extensão rural para produtores familiares. Essas ações representam importantes bases para a negociação de programas mais específicos de promoção da agroecologia.

O**s instrumentos de acesso a mercados e de segurança alimentar** incluem uma ampla gama de ações. Os oito países estudados possuem normas de certificação orgânica que cumprem, em grande parte, as exigências dos países importadores. A certificação orgânica participativa existe na Costa Rica, no Chile e no Brasil (onde também funciona a certificação por controle de pares, pelas organizações de produtores, para a venda direta ao consumidor). Está surgindo também em Cuba. Os instrumentos para a promoção de cadeias curtas baseiam-se na construção social de mercados locais: feiras, cestas de produtos, cooperativas de consumo, grupos de agricultores comunitários nas cidades. Outras formas de cadeias curtas têm-se disseminado em toda a América Latina: compras públicas que privilegiam produtores familiares com preços preferenciais para produtos agroecológicos ou biológicos, como os Programas de Aquisição de Alimentos e de merenda escolar no Brasil e na Nicarágua. Finalmente, os programas de agricultura urbana e periurbana em Cuba, o ProHuerta na Argentina, os programas de segurança alimentar e nutricional (Brasil, México) e os programas Buen Vivir (Costa Rica, Nicarágua, El Salvador) transmitem um forte vínculo com a agroecologia.

Os **instrumentos de regulação e de subsídios ambientais** não tratam apenas de agroecologia, mas incluem práticas agrícolas mais ecológicas, por meio de regulação com foco na agrobiodiversidade, nas variedades geneticamente modificadas e no uso da terra. Programas que reduzem o uso de pesticidas existem em Cuba e na Costa Rica. Vários países têm introduzido subsídios para práticas agrícolas ecológicas, como o reconhecimento dos benefícios ambientais na Costa Rica, a proteção da água e da biodiversidade no México e a eficiência energética no Chile.

Uma aplicação política ativa mas complexa em regimes de baixa institucionalidade

A leitura histórica das políticas latino-americanas revela a importância do papel das crises na emergência da agroecologia: crises econômicas, geopolíticas, ambientais e climáticas. Essa capacidade de responder a crises torna a agroecologia uma alternativa concreta em termos de sustentabilidade e resiliência perante os desafios que afetam a humanidade e o planeta. No entanto, essas políticas precisam superar obstáculos importantes, ligados aos regimes políticos e governamentais que demarcam essas políticas.

No conjunto de países considerados, encontramos situações diferentes. A maioria dos países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica) correspondem ao tipo de regime político "obediência porosa" (Medellín Torres, 2004), de governabilidade mediamente autônoma, na medida em que há unidade do poder político (o Estado controla todo o território nacional), mas a ordem institucional é incompleta, apresenta fissuras que fazem com que nem todas as instituições sejam estáveis e valorizadas econômica e socialmente; a institucionalidade se encontra permeável ao poder de pressão dos grupos de interesse, de modo que o governo tem dificuldade em manter uma unidade de ação em suas políticas ao longo do tempo e em certas áreas de ação que não respondem aos interesses dos atores mais poderosos. Por exemplo, o Brasil passou por um dos mais importantes processos de institucionalização de políticas em favor da agroecologia, com grande participação de movimentos sociais e de organizações da sociedade civil. No entanto, essas políticas se encontram agora debilitadas, diante do novo contexto pós destituição da presidenta Dilma Roussef. Na Argentina, as políticas agroecológicas do Ministério da Agricultura, nos diferentes governos, têm tido pouca relevância. Nesses países, onde há um certo desenvolvimento de políticas e modelos agroecológicos, estes competem de forma desigual com as políticas que apoiam os atores e empresas do agronegócio.

Cuba, por outro lado, corresponderia a uma situação de "obediência sólida" (Medellín Torres, 2004), o que implica dizer que a territorialidade é

completa e há plena institucionalidade da ordem; a forma de produção agroecológica é a mais extensa, embora com as dificuldades por sua baixa inserção internacional nos mercados. Nos regimes políticos de "obediência débil", por sua vez, nos quais podemos incluir Nicarágua, El Salvador e também México, as políticas nominalmente sancionadas e formuladas com o nome de agroecologia (caso da Nicarágua) encontram dificuldades para sua implementação.

A possibilidade de demonstrar que a produção agroecológica pode fornecer alimentos baratos para os mais pobres é um desafio importante, pois esse é um argumento que o agronegócio e a agricultura orgânica também reivindicam e que exige o aprimoramento dos instrumentos de informação e verificação. É também imperativo promover a contribuição da agroecologia para a saúde pública e a equidade social e econômica, não se limitando às suas dimensões técnicas. São necessários, ainda, esforços para melhor coordenar as propostas dos movimentos sociais que apoiam a agroecologia. Estes são, de fato, destratados pelo modelo dominante, que afirma ser o único que alimenta o planeta.

A implementação e o monitoramento de políticas em prol da agroecologia dependem, em grande parte, da coordenação entre os diferentes atores e níveis, atualmente ainda difícil de estabelecer-se: entre os movimentos sociais que defendem modelos alternativos e órgãos públicos, entre ministérios ou serviços, entre as instituições que regulam as normas e, finalmente, entre as administrações nacionais e territoriais. Para convencer tanto produtores quanto tomadores de decisão, seria conveniente instrumentos de políticas para a promoção da agroecologia que fossem flexíveis e projetados para diferentes escalas. A escala territorial é essencial para que produtores, consumidores e suas organizações possam adaptar esses instrumentos ao seu contexto específico.

O futuro desenvolvimento da agroecologia latino-americana dependerá, particularmente, de medidas programadas em nível territorial, ao passo que hoje essas estão geralmente limitadas à escala da parcela ou da propriedade rural. O território corresponde à escala da gestão dos recursos naturais, das paisagens, das redes de conhecimento e da organização do comércio local. Mas o território se administra, a não ser em contexto de certa autonomia governamental do Estado e uma certa continuidade institucional e dos programas governamentais. Estes atributos são, com frequência, difíceis de garantir para os regimes de governo da Região. Em segundo lugar, a transição deste nível local para o nível nacional requer um conjunto coordenado de políticas específicas, com aplicação flexível, social e territorialmente radicadas e impulsionadas por abordagens participativas. Como mostram os exemplos do Brasil e de Cuba, as redes de produção e troca de conhecimentos e as cadeias curtas de venda de produtos são centrais a esse desenvolvimento.

Conclusões

Muitas instituições e documentos mostram uma percepção limitada da agroecologia, considerando-a apenas como um conjunto de práticas agrícolas. A agroecologia, no entanto, envolve o plano dos sistemas agroalimentares e do território, entre outros aspectos, bem como os ciclos de recursos naturais e a biodiversidade. Por essa razão, hoje, diante da convergência de crises (financeiras, geopolíticas, climáticas), as práticas agroecológicas mostram-se alternativas sustentáveis e resistentes (ou resilientes) para enfrentar as consequências das futuras crises do planeta ou da humanidade, em particular, as climáticas e ambientais.

Em termos de incidência nas políticas públicas, no nível técnico-científico urge tornar mais visíveis as contribuições da agricultura agroecológica e da agricultura orgânica em âmbito continental, não apenas com a divulgação de experiências locais ou da dimensão técnico-produtiva monossetorial agrícola, mas integrando critérios econômicos, sociais, ambientais e de saúde. Nesse sentido, são necessários mais esforços de coordenação entre as agendas dos movimentos sociais em favor da agroecologia e da agricultura orgânica, em face do setor altamente organizado do agronegócio "verde" e do setor corporativo da grande agricultura convencional produtivista, ainda mais poderoso.

Neste artigo, demonstrou-se o papel essencial, para o desenvolvimento da agroecologia, das redes de gestão do conhecimento agroecológico e redes de cadeias curtas, particularmente, sua eficiência e relevância quando são pensadas e conduzidas em escala territorial. No mesmo sentido, as propostas de apoio ao desenvolvimento da agricultura agroecológica precisam ser formuladas em escala territorial e não naquela do sistema técnico da unidade de produção ou, menos ainda, na escala da parcela cultivada. O território é a escala da gestão dos recursos naturais e paisagens, da vida social e das redes de gestão do conhecimento e dos mercados locais, regionais e nacionais. Nesses territórios, os instrumentos de promoção da agroecologia precisam adotar uma estrutura flexível, com um desenho operacional que permita sua adaptação pelos agricultores, comunidades e suas organizações frente aos diferentes contextos econômicos, sociais e ecológicos.

Agradecimentos

Os autores agradecem às equipes que participaram do estudo regional "Políticas públicas em favor da agroecologia na ALC", ao Cirad pelo apoio financeiro a este estudo, e ao Escritório Regional da FAO na América Latina pelo financiamento do livro. https://www.pp-al.org/es/actualites/livre-sur--les-pp-d-agroecologie-a-telecharger

Referências

ALTIERI, M. A. *Agroecology:* the science of sustainable agriculture. Boulder: Westview Press, 1995.

GLIESSMAN, S. *Agroecology:* the ecology of sustainable food systems. Boca Ratón: CRC Press, 2007.

MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences.* New York: Cambridge University Press, 2003.

MAHONEY, J.; THELEN, K. *Explaining institutional change:* Ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MEDELLÍN-TORRES, P. *La politica de las políticas públicas:* propuesta teórica y metodólogica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil insittucionalidad. Santiago de Chile: Cepal, 2004.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les «trois I» et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique,* v. 55, n. 1, p. 7 – 32, 2005.

PETERSEN, P.; MUSSOI, E.; DAL SOGLIO, F. Institutionalization of the agroecological approach in Brazil: advances and challenges. *Agroecology and Sustainable Food Systems,* v. 37, n. 1, p. 103 – 114, 2013.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea, *Rev. Urug. Ciencia Política,* v. 17, n. 1, p. 7 – 38, 2008.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. *Policy Change and Learning:* an advocacy coalition approach. Oxford: Westwiew Press, 1993.

SABOURIN, E.; PATROUILLEAU M. M.; LE COQ J.-F.; VÁZQUEZ L.; NIEDERLE P. A. *Políticas Públicas en favor de la Agroecología en América Latina y el Caribe.* Porto Alegre: Rede PP-AL y FAO, 2017.

SUREL ,Y. Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques. *Pouvoir*, n. 87, p. 161 – 178, 1998.

THELEN, K; MAHONEY, J. *Advances in Comparative Historical Analysis.* New York: Cambridge University Press, 2015.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A., MCQUEEN, K. Themes and Variations: taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal,* v. 37, n.1, p. 121 – 140, 2009.