**Eixo temático escolhido: 8. Agroecologia Política e Políticas Públicas**

**A trajetória de construção das políticas públicas para agroecologia no Brasil**

**Leonardo Denardi Messina\*¹, Andréa Eloisa Bueno Pimentel²**

**1** Mestrando no Programa de Pós Graduação em Administração e Sociedade (PPGAdS) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

2 Profa Dra na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

\**ldmessina@estudante.ufscar.br*

**Resumo**

O artigo tem como objetivo compreender o processo de institucionalização da agroecologia no Brasil, focalizando as redes tecidas para sua construção, os atores envolvidos e suas implicações na construção das políticas públicas. Metodologicamente, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental sobre o processo histórico de construção das políticas, levando em consideração a participação social de atores com diferentes visões sobre a definição de um projeto de desenvolvimento rural nacional. Como conclusão, verificou-se que a agroecologia, enquanto referencial de ação pública, trouxe o reconhecimento da agricultura familiar e a implementação de muitas políticas para esse setor. Apesar dos avanços, ainda hoje, a luta para reorientar o desenvolvimento rural rumo a maior sustentabilidade continua, uma vez que, as iniciativas governamentais que incorporam abordagens agroecológicas permanecem esporádicas face à lógica produtivista e mercantilista prevalecente.

**Palavras-chave:** Agroecologia; Desenvolvimento Rural; Agricultura Sustentável.

**Abstract**

[The](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/the) [article](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/article) aims [to](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/to) [understand](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/understand) [the](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/the) [process](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/process) [of](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/of) institutionalization [of](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/of) [agroecology](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/agroecology) [in](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/in) [Brazil](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/brazil), focusing [on](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/on) [the](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/the) networks [woven](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/woven) [for](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/for) [its](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/its) [construction](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/construction), [the](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/the) actors [involved](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/involved) [and](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/and) [their](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/their) implications [in](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/in) [the](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/the) [construction](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/construction) [of](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/of) [public](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/public) policies. Methodologically, bibliographic [and](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/and) [documentary](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/documentary) [research](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/research) [was](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/was) carried [out](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/out) [on](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/on) [the](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/the) [historical](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/historical) [process](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/process) [of](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/of) [policy](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/policy) [construction](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/construction), taking [into](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/into) [account](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/account) [the](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/the) [social](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/social) [participation](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/participation) [of](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/of) actors [with](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/with) [different](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/different) views [on](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/on) [the](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/the) [definition](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/definition) [of](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/of) [a](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/a) [national](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/national) [rural](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/rural) [development](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/development) [project](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/project). [As](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/as) [a](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/a) [conclusion](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/conclusion), [it](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/it) [was](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/was) [found](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/found) [that](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/that) [agroecology](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/agroecology), [as](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/as) [a](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/a) [reference](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/reference) [for](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/for) [public](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/public) [action](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/action), [brought](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/brought) [the](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/the) [recognition](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/recognition) [of](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/of) [family](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/family) [farming](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/farming) [and](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/and) [the](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/the) [implementation](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/implementation) [of](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/of) [many](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/many) policies [for](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/for) [this](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/this) [sector](https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/sector). Despite advances, even today, the struggle to reorient rural development towards greater sustainability continues, since government initiatives that incorporate agroecological approaches remain sporadic in the face of the prevailing productivist and mercantilist logic.

**Keywords:** Agroecology; Rural Development; Sustainable Agriculture.

**Introdução**

A institucionalização da agroecologia no Brasil tem sido um processo gradual, complexo e multifacetado, envolvendo a interação de diversos atores, redes e a construção de políticas públicas. A partir dos anos 2000, observam-se avanços cruciais com o apoio dos governos às iniciativas de economia solidária, integrando práticas agroecológicas ao sistema regular de mercado (Otsuki & Castro, 2019).

Apesar dos avanços nos últimos anos, os principais obstáculos à plena institucionalização da agroecologia incluem barreiras práticas, teóricas e político-ideológicas dentro das instituições estatais que impedem uma ruptura com o paradigma da modernização, além do domínio do agronegócio (Petersen, P., Mussoi, E. M., & Dal Soglio, F. K., 2012).

No Brasil, a pressão social acerca da temática ambiental na agricultura e dos modelos de produção nocivos ao meio ambiente remete ao final da década de 1970, período no qual os movimentos sociais, sindicais, profissionais e estudantis impulsionaram discussões e práticas de agricultura alternativa, questionando o modelo agrário dominante, baseado nos monocultivos para exportação com uso intensivo de tecnologias e insumos químicos, representando altos custos socioambientais e de saúde (Niederle, P. A., Sabourin, E. P., Schmitt, C. J., Ávila, M. L., Petersen, P. F., & Assis, W. S.*,* 2019; Sambuichi, R. H. R., [Mattos, P. A. C., Ávila, L. M., Moura, M. L., Silva, I. F., & Moreira, A. P., 2017).](https://repositorio.ipea.gov.br/browse?type=author&value=Mattos%2C+Luciano+Mansor+de)A dependência por este modelo de produção agrícola remonta à Revolução Verde (1960-1970), período pelo qual o país atravessou um processo de modernização conservadora da agricultura, modificando as formas tradicionais e tornando a agricultura dependente de poucas empresas (Sambuichi *et al.*, 2017).

Neste contexto, o processo de institucionalização da agroecologia, que começou no final da década de 1970 como um contraponto à modernização agrícola, envolveu a criação de importantes organizações como a Aliança Nacional de Agroecologia (ANA) e a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA)(Petersen, P., Mussoi, E. M., & Dal Soglio, F. K., 2013; Souza, 2017).

A partir de então, nota-se o crescimento de um movimento nacional, feito a partir de uma multiplicidade de atores em torno da promoção de modelos alternativos e sustentáveis de agricultura, entre eles, a agroecologia. Com o passar do tempo, esses atores articularam-se e constituíram verdadeiras redes que foram capazes de levar a agroecologia para a agenda do Estado, refletindo na construção de políticas públicas. No entanto, esse não foi um processo simples. Pelo contrário, a presença de atores com diferentes interesses e concepções sobre a agroecologia alimentou o debate a respeito do alcance e do potencial da agroecologia para modificar as dinâmicas do desenvolvimento rural (Niederle *et al.,* 2019; Sambuichi *et al.,* 2017).

Neste sentido, um dos principais marcos para a agroecologia no Brasil foi a institucionalização da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), em 2012, e a implementação do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), consolidado em dois ciclos sendo o primeiro de 2013 a 2015 e o segundo de 2016 a 2019 (Niederle *et al.*, 2019).

Instituída pelo Decreto Nº 7.794/2012, a PNAPO reflete os esforços da sociedade civil organizada na construção de agendas da agroecologia e da produção orgânica que conviveriam em paralelo às políticas de fomento à agricultura dominante, pautadas sobretudo, nos incentivos e isenções fiscais às indústrias agroquímicas (Decreto Nº 7.794, 2012; Sambuichi *et al.*, 2017).

Diante desse cenário, o presente artigo tem por objetivo compreender o processo de institucionalização da agroecologia no Brasil, focalizando as redes tecidas para sua construção, os atores envolvidos e suas implicações na construção das políticas públicas. Dessa forma, buscar-se-á entender como a agroecologia foi incorporada nos instrumentos de políticas públicas e quais foram os principais marcos nesta trajetória.

**A construção das Redes de Agroecologia**

A consolidação da PNAPO tem suas raízes nas iniciativas locais, espalhadas pelo território brasileiro, de Organizações Não Governamentais (ONGs) em parceria com movimentos sociais e agricultores familiares. Tais iniciativas, a partir da década de 1990, se intensificaram devido à ampliação do conhecimento agroecológico, fundamentado sobretudo, na capacitação técnica dos agricultores e na experimentação compartilhada através da atuação dos movimentos sociais rurais e da formação de redes que conectaram pesquisa acadêmica, ensino e atividades de extensão (Sambuichi & Oliveira, 2011; Paulino & Gomes, 2020).

Nesse período, em um contexto de redemocratização, ampliou-se o diálogo entre o Estado e a sociedade civil, sendo criadas diferentes maneiras de se institucionalizar a agroecologia. Desde os anos 1980, a luta pela reabertura democrática conduzida pela sociedade civil esteve relacionada à promoção da agroecologia pelos movimentos sociais associados à agricultura familiar e camponesa. A partir de então, observa-se uma articulação entre o termo “agricultura familiar” e os diferentes modelos de agricultura alternativa que criticavam o processo de modernização conservadora da agricultura (Petersen *et al.,* 2012; Niederle *et al.*, 2019).

Paralelamente à crescente crítica aos padrões de produção da agricultura industrial por parte dos líderes nacionais dos movimentos sociais rurais houve a criação de alternativas por parte dos agricultores familiares. Aspectos notáveis ​​deste momento histórico incluem a criação de ONGs e a ação de associações profissionais, especialmente os agrônomos, como precursores na elaboração de uma avaliação crítica da modernização na agricultura. A partir do final da década de 1980, o que então se chamava de agricultura alternativa adquiriu maior consistência conceitual e metodológica com a chegada ao Brasil dos principais textos científicos da agroecologia. Aos poucos, a nível nacional, foi-se tecendo uma rede de diferentes atores, incluindo os movimentos estudantis e sindicais, responsáveis por ações coletivas e pelo reconhecimento da agricultura alternativa. Desse modo, nesse processo de articulação de atores e iniciativas foi possível ganhar escala nas “experiências localizadas, com trajetórias e desdobramentos distintos nas várias regiões do país” (Petersen *et al.,* 2012; Niederle *et al.*, 2019, p. 273).

A acumulação de experiências locais explicitamente identificadas com agroecologia e sua difusão pelas diferentes regiões do país ajudaram a aumentar a visibilidade dos processos descentralizados liderados por redes regionais de inovação. Foi na esteira dessas dinâmicas de aproximação e reconhecimento mútuo que a proposta de se criar uma aliança nacional surgiu e ganhou força (Petersen *et al.,* 2012).

Em 2001, houve a formalização da proposta de realização do I Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), que em 2002, foi realizado no Rio de Janeiro com a participação de 1.100 pessoas de todas as regiões do Brasil. O principal desdobramento político do ENA foi a criação da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), coordenada pelo conjunto variado de movimentos sociais, redes regionais, associações profissionais e ONGs, originalmente envolvidas no ENA. Nesse processo, o encontro entre práticas sociais baseadas em agroecologia com a teoria agroecológica mostrou-se um elemento essencial na construção e intensificação de forças sociais em torno de um projeto capaz de transformar a agricultura brasileira (Petersen *et al.,* 2012).

Após esse processo de tradução e fertilização mútua entre a teoria e a prática da agroecologia, o conhecimento científico deixou de ser percebido como uma imposição ou verdade absoluta, passando a ser incorporado como insumo para a inovação local. No Brasil, para que essa evolução acontecesse o trabalho dos educadores, pesquisadores e técnicos de extensão rural foi essencial. Neste sentido, em 2004, a criação da Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) representou um marco importante, a medida em que, buscou unir todos aqueles que, profissionalmente ou não, se dedicavam à agroecologia e ciências correlatas. De fato, ao manter e fortalecer os espaços científico-acadêmicos com congressos e seminários promovendo a divulgação de conhecimento agroecológico, a ABA mostra-se empenhada na defesa da agricultura familiar camponesa (Petersen *et al.,* 2012).

**Metodologia**

Neste estudo, aplicou-se uma metodologia qualitativa de cunho exploratório, que envolveu pesquisa bibliográfica e documental. O principal objetivo foi compreender o processo de institucionalização da agroecologia no Brasil, focalizando as redes tecidas para sua construção, os atores envolvidos e suas implicações na construção das políticas públicas. A metodologia do presente estudo é composta por duas frentes. Na primeira delas, foi efetuada uma revisão bibliográfica acerca dos seguintes temas: 1) institucionalização da agroecologia e 2) políticas públicas para agricultura familiar. Já a segunda frente consistiu em investigar as principais normas jurídicas documentadas a nível nacional. Dentre as conclusões, verifica-se que a agroecologia, enquanto referencial de ação pública, trouxe o reconhecimento da agricultura familiar e a implementação de muitas políticas para esse setor.

**Resultados e Discussões**

A noção de agroecologia construída pelos movimentos e adotada na formulação de políticas apresenta uma trajetória descontínua. No Brasil, as políticas de fortalecimento da agricultura familiar abriram espaço (político e institucional) para adoção da agroecologia, passando a interagir “com dispositivos pré-existentes, enfrentando resistências e sofrendo adaptações” (Niederle *et al.*, 2019, p. 277).

No Brasil, as organizações da sociedade civil desempenharam um papel crucial na institucionalização da agroecologia através da promoção de práticas agroecológicas, disseminação de conhecimento e na defesa de mudanças políticas. Entretanto, nem sempre os agricultores, acadêmicos, ONGs e funcionários governamentais foram capazes de compreender a agroecologia enquanto ciência, conhecimento tradicional e ação social coletiva em prol do desenvolvimento sustentável (Caporal & Petersen, 2011).

Por isso, organizações como a ANA e a ABA desempenharam papéis cruciais no avanço da agroecologia. Essas organizações surgiram de movimentos sociais rurais de base e se tornaram atores chave na institucionalização de abordagens agroecológicas. Além de contribuírem para internalizar o ensino, a pesquisa e a extensão da agroecologia abordaram obstáculos às mudanças de paradigma nas instituições estatais (Petersen *et al*., 2012).

De fato, a ANA e a ABA têm sido fundamentais para impulsionar os movimentos agroecológicos e influenciar as políticas públicas orientadas para a promoção dos princípios agroecológicos. Apesar dos desafios impostos pelo modelo agrícola dominante, essas organizações abriram possibilidades para a implementação de inovações em políticas (Caporal & Petersen, 2011).

A partir de 2002, com a eleição do Presidente Lula, importantes atores de movimentos sociais migraram para o governo, em especial, para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Gradualmente, as abordagens agroecológicas foram sendo incorporadas em políticas agrícolas diferenciadas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) incentivando a diversidade dos sistemas produtivos (Niederle *et al.,* 2019; Paulino & Gomes, 2020).

Mais tarde, em 2006, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) lançou o Marco Referencial da Agroecologia, um documento interno que trouxe consistência ao processo de institucionalização da agroecologia, à medida em que, diferenciou o termo das agriculturas ditas ecológicas. Por fim, instituídos no governo Dilma Rousseff (2011-2014), a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e os Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPOs) foram elaborados mediante o esforço de articulação entre organizações sociais e gestores públicos (Niederle *et al.*, 2019; Sambuichi *et al.*, 2017).

**Conclusões**

No campo das políticas públicas, o enfoque da agroecologia foi incorporado mediante uma longa trajetória de interações entre movimentos sociais e redes da sociedade civil com o poder público. A construção da PNAPO e dos PLANAPOs foi resultado da ampliação de espaços de participação, onde os diferentes atores convergiram a agroecologia e a agricultura orgânica. Enquanto referencial de ação pública, a agroecologia trouxe o reconhecimento da agricultura familiar e a implementação de muitas políticas para esse setor. Apesar dos avanços, ainda hoje, a luta para reorientar o desenvolvimento rural rumo a maior sustentabilidade continua, uma vez que, as iniciativas governamentais que incorporam abordagens agroecológicas permanecem esporádicas face à lógica produtivista e mercantilista prevalecente (Caporal & Petersen, 2011; Niederle *et al.*, 2019; Sambuichi *et al.*, 2017).

**Agradecimentos**

**Referências Bibliográficas**

Caporal, F.R., & Petersen, P.F. (2011). *Agroecologia e Políticas Públicas na América Latina: o caso do Brasil.*

*Decreto Nº 7.794, de 20 de agosto de 2012* (2012). Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Brasília. Recuperado em 26 julho, 2024, de <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm>.

Moura, I.F., Souza, C.L., & Canavesi, F.D. (2016*). Agroecologia nas políticas públicas e promoção da segurança alimentar e nutricional.*

Niederle, P. A., Sabourin, E. P., Schmitt, C. J., Ávila, M. L., Petersen, P. F., & Assis, W. S.(2019). A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia.*Redes*, 24(1), 270-291.

Otsuki, K., & Castro, F.D. (2019). Solidarity Economy in Brazil: Towards Institutionalization of Sharing and Agroecological Practices. *Sharing Ecosystem Services.*

Paulino, J.S., & Gomes, R.A. (2020). A institucionalização da agroecologia no Brasil: trajetórias acadêmicas e laços discursivos\*. *Sociedade E Estado,* 35, 307-337.

Petersen, P., Mussoi, E.M., & Dal Soglio, F.K. (2012). Institutionalization of the Agroecological Approach in Brazil: Advances and Challenges*. Agroecology and Sustainable Food Systems*, 37, 103 - 114.

Petersen, P.F., Mussoi, E.M., & Soglio, F.K. (2013)*. Institucionalización del enfoque agroecológico en Brasil: Avances y desafíos.*

Sambuichi, 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***,** 6(2), 1-6.

Sambuichi, R. H. R., [Mattos, P. A. C., Ávila, L. M., Moura, M. L., Silva, I. F., & Moreira, A. P. (2017).](https://repositorio.ipea.gov.br/browse?type=author&value=Mattos%2C+Luciano+Mansor+de)*Análise da Construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil, Texto para Discussão.*