

A Transformação das “Ideias Agroecológicas” em Instrumentos de Políticas Públicas: dinâmicas de contestação e institucionalização de novas ideias nas políticas para a agricultura familiar

Claudia Job Schmitt'

Resumo

A pesquisa tem como foco as dinâmicas de contestação e institucionalização associadas à emergência da agroecologia como referencial técnico e político capaz de influenciar as políticas públicas nas últimas décadas. O artigo busca explorar as controvérsias estabelecidas entre movimentos sociais, organizações não governamentais de assessoria e agentes estatais, no esforço por traduzir as “ideias agroecológicas” em instrumentos de intervenção governamental. Dedicase, ao longo do texto, especial atenção às interações estabelecidas entre organizações sociais e agentes estatais na formatação de arranjos institucionais e na definição e operacionalização de instrumentos de ação pública. O referencial analítico proposto procura estabelecer um diálogo entre abordagens relacionais que tentam captar as relações de interdependência existentes entre o Estado e as organizações sociais na formulação e implementação de políticas públicas e um corpo crescente de literatura que toma como objeto de reflexão a “instrumentação da ação pública”, debruçando-se sobre os dispositivos técnicos e sociais acionados pela ação governamental.

Palavras-chave: Agroecologia. Políticas públicas. Movimentos sociais. Instrumentos de políticas públicas.

I Introdução

O ano de 2014 foi proclamado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF). Essa iniciativa, lançada em 2008 pela rede de organizações não governamentais

1 Socióloga. Professora adjunta do CPDA/UFRRJ e integrante da equipe do OPPA. E-mail: claudia.js21@gmail.com.

denominada Fórum Rural Mundial (World Rural Forum)², foi formalmente acolhida pela ONU em Assembleia Geral realizada em dezembro de 2011. A mensagem oficial de lançamento do AIAF encaminhada pelo Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon, chamava atenção para a necessidade de reposicionar a agricultura familiar como um ator-chave na promoção do desenvolvimento sustentável, destacando também a eventual vulnerabilidade desta categoria social diante da ocorrência de eventos climáticos extremos em um cenário marcado por mudanças climáticas globais (UNITED NATIONS ASSISTANT SECRETARY-GENERAL)³.

Um rápido mapeamento de diferentes documentos institucionais produzidos pelos organismos multilaterais e redes de organizações da sociedade civil envolvidos nesse debate em nível internacional, permite perceber as distintas articulações estabelecidas entre a categoria agricultura familiar e um amplo conjunto de temas e questões relacionados à sustentabilidade, presente e futura, da agricultura e do meio rural. Chama-se atenção para a importância social e econômica da agricultura familiar, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, identificando-se a existência de mais de 500 milhões de unidades de produção familiares em nível global⁴, sendo esta categoria de produtores responsável por 80% do valor total dos alimentos produzidos no mundo (FAO, 2014a, p. v)⁵. Destaca-se, ainda, o papel desses agricultores “[...] *na erradicação da fome e pobreza, provisão de segurança alimentar e nutricional, melhoria dos meios de subsistência, gestão dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável, particularmente nas áreas rurais*”⁶. São reconhecidos, ao mesmo tempo, os limites enfrentados

2 O Fórum Rural Mundial, criado em 1998, estrutura-se como uma rede internacional constituída por grupos, instituições e pessoas, tendo como objetivo promover a agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável. Participam desta articulação federações camponesas, organizações rurais e centros de investigação de diferentes partes do mundo. Ver: <<https://www.ruralforum.net/es/quienes-somos>>. Acesso em: 31/01/2017.

3 Ver: “Secretary-General’s message for launch of International Year of Family Farming 2014. Disponível em: <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2013-11-22/secretary-generals-message-launch-international-year-family-farming>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

4 Ver: <<http://www.fao.org/family-farming-2014/home/main-messages/en/>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

5 Existem diferentes aproximações em torno das estatísticas relacionadas à produção familiar e sua participação na produção global de alimentos. Para uma discussão mais detalhada destas estimativas, ver: Lowder et al., 2014 e High Level Panel of Experts, 2013.

6 Ver, por exemplo: FAO, 2014c. Disponível em: <<http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/pt/>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

por esses produtores no acesso à terra, à água e aos demais recursos necessários ao desenvolvimento de suas atividades produtivas.

No que diz respeito especificamente às políticas públicas, o documento *Towards stronger Family Farms – Voices in the International Year of Family Farming*, publicado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação⁷ como uma síntese do debate ocorrido ao longo do ano de 2014a, ressalta:

Nas diferentes regiões do mundo os agricultores familiares são os principais produtores de alimentos, o que não se reflete, no entanto, nas políticas públicas, que não são normalmente orientadas no sentido de apoiá-los. Os agricultores familiares e suas organizações são frequentemente excluídos dos processos de decisão. (FAO, 2014a, p. 29).

A construção de um ambiente político e institucional adequado, capaz de contemplar, desde uma perspectiva intersetorial, as especificidades deste tipo de agricultura, assegurando o acesso a formas estáveis e confiáveis de investimento, aparece como parte das recomendações arroladas na seção final deste mesmo documento. E, como sugere o texto:

[...] isso é importante não apenas para as comunidades agricultoras, mas para a sociedade como um todo. As políticas pró-agricultura familiar irão libertar o potencial dessa agricultura no sentido de prover segurança alimentar, construir resiliência climática, manejar biodiversidade e sustentar economias regionais. (FAO, 2014a, p. 29).

Como se pode perceber, o tema da sustentabilidade emerge nesse discurso como um elemento fundamental no sentido de reposicionar a agricultura familiar na agenda global no século XXI. O fortalecimento de uma agricultura de base familiar passa a ser visto, não como uma “volta ao passado”, mas como elemento-chave na transição para formas de produção agrícola ambientalmente sustentáveis, socialmente inclusivas e capazes de atender às necessidades alimentares e nutricionais de uma população mundial em expansão.

As relações existentes entre a agricultura familiar e a sustentabilidade econômica, social e ambiental da agricultura e dos espaços rurais conformam um terreno prático e discursivo de topografia acidentada. Os debates motivados pelo AIAF são apenas um, entre os muitos possíveis pontos de entrada capazes

⁷ Em inglês: *Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*.

de permitir vislumbrar os contornos assumidos por essa discussão no período mais recente. Neste trabalho, optou-se por explorar de forma mais detalhada a experiência brasileira, elegendo como objeto de análise as dinâmicas de contestação e institucionalização associadas à emergência da agroecologia como referencial técnico e político capaz de influenciar as políticas públicas, com especial atenção às políticas de fortalecimento da agricultura familiar.

É importante reconhecer que, no presente cenário, a agroecologia figura como uma entre as várias abordagens que hoje disputam a primazia no sentido de orientar a construção de uma agenda de pesquisa e intervenção voltada à transição para uma agricultura sustentável. Não faz parte dos objetivos deste trabalho, no entanto, a apresentação de uma análise mais detalhada dos diversos enfoques e quadros conceituais que hoje buscam estabelecer (e estabilizar) conexões práticas e discursivas entre as dinâmicas de transformação dos sistemas agrícolas, as tecnologias e a incorporação de princípios sustentabilidade. Entre elas, cabe destacar as propostas de uma “intensificação sustentável da agricultura”, de uma “agricultura climaticamente inteligente”, da “intensificação ecológica da agricultura”, ou de formas de agricultura orientadas pelos princípios da agroecologia⁸. Vale a pena destacar, porém, que a referência aos pequenos agricultores, aos camponeses ou à agricultura familiar se faz presente nessas diferentes formulações. Cada uma delas busca equacionar de forma distinta o objetivo de aumentar a produtividade dos sistemas agrícolas frente a uma população mundial crescente, as demandas por justiça social e maior equidade no acesso aos recursos produtivos e a redução dos impactos ambientais gerados por uma agricultura altamente dependente de insumos externos e fontes de energia não renováveis e que hoje contribui, de forma expressiva, para o aquecimento global⁹.

Optando por um recorte bastante específico, mas mantendo a intenção de dialogar com o debate mais amplo acerca das contribuições da agricultura familiar na transição para uma agricultura sustentável, este artigo busca reconstituir a trajetória recente de institucionalização das “ideias agroecológicas”¹⁰

8 Para uma discussão acerca dessas distintas concepções, a partir de diferentes enfoques, ver, por exemplo: Burgeois, 2013; Campbell, Thornton e Zougmore, 2014; Garnett, Appleby e Balmford, 2013; Tiftonell, 2014.

9 Sobre esse tema, consultar: Smith et al., 2014.

10 A expressão “ideias agroecológicas” será grafada entre aspas ao longo de todo o artigo. Busca-se, com isso, relativizar a imagem das “ideias agroecológicas” como um conjunto coeso de conceitos e pressupostos passível

em sua relação com as políticas de fortalecimento da agricultura familiar nas últimas décadas no Brasil. Dedicar-se, ao longo do texto, especial atenção às interações estabelecidas entre organizações não governamentais e agentes estatais na formatação de arranjos institucionais e na definição e implementação de instrumentos de intervenção governamental. Trata-se, portanto, de explorar, como sugere Venturini (2010), o social, na sua forma mais dinâmica, valorizando controvérsias e processos ainda não estabilizados de ordenamento da realidade.

A análise busca se debruçar sobre dinâmicas concretas de incorporação de princípios de sustentabilidade às políticas de fortalecimento da agricultura familiar, procurando evitar a tentação de capturar as relações entre agricultura familiar e agroecologia por meio de formulações estáticas. O material analisado encontra-se associado ao projeto de pesquisa *Agroecologia, políticas públicas e transições sociotécnicas: ampliação de escala de redes territoriais voltadas à promoção de uma agricultura de base ecológica*¹¹ abarcando, além da literatura relacionada ao tema, um amplo conjunto de documentos relativos às políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Foram realizadas, também, diversas entrevistas com gestores públicos, participantes de movimentos sociais e técnicos vinculados a organizações da sociedade civil, tendo como foco as experiências vividas por esses atores em relação à temática “agroecologia e políticas públicas”.

O presente trabalho foi organizado em cinco seções, incluindo a introdução e as considerações finais. São discutidas, de forma sintética, na Seção 2, a seguir, as perspectivas teóricas que orientam esta reflexão. A Seção 3 procura apresentar uma breve retrospectiva da trajetória histórica de emergência das “ideias agroecológicas” nas arenas públicas no Brasil. Segue-se a isso uma análise das iniciativas de incorporação da abordagem proposta pela agroecologia

de ser operacionalizado, sem mediações, através de um conjunto discreto de instrumentos de políticas públicas. Chama-se atenção, por um lado, para as complexas relações envolvidas na institucionalização de novos enfoques de política pública, abarcando aspectos cognitivos, normativos e instrumentais, que interagem mutuamente e, por vezes, de forma contraditória nesses processos de mudança institucional (JOBERT, 1992; GRISA, 2012). Agregam-se, além disso, considerações acerca das características da agroecologia como um enfoque altamente sensível às especificidades ecológicas, econômicas, sociais e culturais presentes em seus distintos contextos de aplicação. Sobre esse tema, ver: Altieri, 2002.

¹¹ Este projeto contou com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

no âmbito das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar. O crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é acionado nesta reflexão com o objetivo de ilustrar os inúmeros desafios a serem enfrentados na readequação dos instrumentos de intervenção governamental numa perspectiva agroecológica. O texto se encerra com as considerações finais, que buscam lançar um olhar mais abrangente sobre as dinâmicas de institucionalização das “ideias agroecológicas” nas políticas de fortalecimento da agricultura familiar.

2 A institucionalização de novas ideias em instrumentos de políticas públicas: uma visão relacional

As indagações que alimentam esta reflexão encontram sustentação em um amplo conjunto de trabalhos no campo das ciências sociais que, a partir de diferentes perspectivas teóricas, buscam romper com uma visão dicotômica das relações que se estabelecem entre o Estado e a Sociedade Civil nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Esses pesquisadores chamam atenção para as complexas interdependências que se estabelecem entre atores estatais e não estatais na construção de políticas públicas, bem como para as repercussões destas relações no que diz respeito à conformação dos problemas públicos, à estruturação do tecido relacional do Estado, aos processos de organização de interesses e à multiplicação dos espaços de negociação setorial ou *domínios de políticas*¹².

As reflexões aqui apresentadas também encontram amparo no diálogo com diferentes esforços de pesquisa e teorização que procuram transcender uma visão dualista das relações estabelecidas entre os movimentos sociais e o Estado, ancorada no binômio conflito-cooptação, como polos que se excluem mutuamente, buscando analisar as diversas experiências de relação dos movimentos sociais com as instituições governamentais, desde uma perspectiva

12 *A crítica a uma visão dualista das relações sociedade-estado perpassa diferentes campos de estudo e de teorização. A permeabilidade do Estado e das instituições públicas tem sido amplamente debatida em diferentes análises ancoradas na perspectiva das redes de políticas (policy networks). Ver, por exemplo: Jordana, 1995; Marques, 2006; Rhodes, 2006; Romano, 2009. A visão relacional de poder proposta por Foucault, em sua articulação com a ideia de governamentalidade, tem inspirado, também, um importante esforço de análise das políticas públicas como dispositivos de poder, atuando na construção de territórios sociais e semânticos, ou “mundos de políticas” (WEDELET al., 2005; SHORE; WRIGHT; PERÒ, 2011).*

multidimensional. Esta literatura tem dado especial atenção à circulação dos diferentes atores através de espaços estatais e não estatais, à complexidade dos repertórios de ação dos movimentos e organizações sociais, às relações diferenciadas que os mesmos estabelecem com os vários segmentos políticos que integram o(s) governo(s) e a burocracia estatal, bem como aos distintos modos como as classificações e dispositivos burocráticos instituídos pelo Estado interferem nos processos de seleção e tradução das demandas dos movimentos e organizações sociais em programas e ações de políticas públicas¹³.

Buscou-se, neste trabalho, seguir a pista sugerida por Shore e Wright (2011, p. 2), tentando compreender as políticas públicas como janelas que nos permitem acessar diferentes processos políticos através dos quais “atores, agentes, conceitos e tecnologias, interagem em contextos distintos, criando e consolidando novas racionalidades de governança e regimes de saber e poder”. Concorde-se, portanto, com as críticas à visão estabelecida, sobretudo pela vertente anglo-saxã voltada aos estudos de políticas públicas, entre as políticas (*policies*) – percebidas como resultado de uma intervenção racional do Estado ou de uma autoridade política na resolução de problemas públicos – e o processo político propriamente dito, com suas dinâmicas de conflito e negociação (*politics*) (SOUZA LIMA; CASTRO, 2008) (SHORE; WRIGHT, 2011). Não há aqui a intenção, portanto, de reconstituir um conjunto pré-determinado de etapas compreendidas em seu encadeamento como parte de um processo linear passível de ser identificado como um “ciclo de política”. Compreende-se que a tensão existente entre arranjos institucionais, instrumentos de políticas e os enquadramentos interpretativos que definem a própria política não se limita à fase inicial de formulação, atravessando todas as etapas de seu processo de operacionalização.

A ênfase, na seção final deste trabalho, nos instrumentos de intervenção do Estado e nos enquadramentos por eles produzidos na definição dos objetivos e modos de operacionalização das ações governamentais, não tem por objetivo obscurecer a capacidade de influência dos atores não estatais nas arenas públicas. Não se trata, portanto, de considerar as políticas públicas apenas como um dispositivo de poder, sem levar em conta as capacidades

¹³ Ver, por exemplo: Lopes e Heredia, 2014; ÇurzaLavallo e Büllow, 2014; Tatagiba, 2011; Silva, 2006, entre outros.

reflexivas dos sujeitos sociais e as dinâmicas conflitivas que atravessam os diferentes mundos de políticas. É fundamental, no entanto, reconhecer as tensões e discontinuidades que se fazem presentes nesse processo de tradução das demandas sociais e dos problemas públicos em objetos de intervenção passíveis de serem tratados pelo poder público. Essas dinâmicas colocam em relação (de forma quase sempre assimétrica) atores e universos heterogêneos, mobilizando dispositivos de poder cuja lógica de atuação transcende, inclusive, a esfera de intervenção dos próprios agentes diretamente envolvidos na formulação e implementação de uma determinada política.

Coloca-se aqui, também, como um desafio, o diálogo com esforços de teorização desenvolvidos nas últimas décadas, particularmente no âmbito da sociologia francesa, acerca das dinâmicas de formatação, seleção e articulação de instrumentos de políticas públicas. O estudo dos processos de instrumentação da ação pública abarca, segundo Lascoumes e Les Galès (2004), o conjunto dos problemas associados “à escolha e utilização dos instrumentos (das técnicas, dos meios de operação, dos dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (LASCOUMES; LES GALÈS, 2004, p. 12). Nessa abordagem, os instrumentos de ação pública são definidos como dispositivos técnicos e sociais portadores de significados, com base nos quais se organizam as relações que se estabelecem entre o poder público e os distintos destinatários de suas ações (LASCOUMES; LES GALÈS, 2004, p. 13). Esse enfoque busca captar as dinâmicas de politização e despolitização associadas à vida social dos dispositivos de ação governamental, bem como os possíveis efeitos dessas tecnologias de ação estatal na distribuição de poder e autoridade, criação de oportunidades, enquadramento de conflitos e (re)estruturação de comportamentos coletivos (HALPERN; LASCOUMES; LES GALÈS, 2014). Os instrumentos aparecem, nessa perspectiva, não como uma ferramenta voltada à resolução de problemas, mas como um tipo particular de instituição, capaz de produzir “efeitos específicos independentes dos objetivos perseguidos e que estruturam, segundo sua lógica própria, a ação pública” (LASCOUMES; LES GALÈS, 2004, p. 29).

No caso analisado, procurou-se reconstituir, ao longo das últimas décadas, a trajetória de institucionalização das “ideias agroecológicas” e sua incorporação aos instrumentos de política pública voltados à agricultura familiar. A investigação dedicou-se, por um lado, à análise das relações que

possibilitaram que o enfoque agroecológico adentrasse as arenas públicas, influenciando, através de diferentes mediações, os processos de formulação de políticas para a agricultura familiar. Buscou refletir, ao mesmo tempo, sobre os distintos processos associados à incorporação de uma abordagem agroecológica à ação governamental, através de diferentes instrumentos de políticas públicas.

2.3 As “ideias agroecológicas” nas arenas públicas: uma visão retrospectiva

“A agroecologia não é só um conceito, ela é um tipo de arma para nos defender, para defender a humanidade”.

[Fala de um participante da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Seminário Dialoga Brasil Agroecológico e Orgânico, setembro de 2015]

A agroecologia, como um campo interdisciplinar de investigação, dotado de princípios e métodos sistematizados, organizou-se em um período relativamente recente da história do conhecimento relacionado à agricultura. Segundo Gliessman (2000), o termo “agroecologia” surgiu na década de 1930 do Século XX, buscando designar a aplicação dos métodos da ecologia ao estudo dos cultivos agrícolas, tendo sido utilizado, desde então, por diferentes pesquisadores, que buscavam estabelecer conexões entre a ecologia e a agronomia (WEZEL et al., 2009; WEZEL; SOLDAT, 2009). Mas foi, sobretudo, a partir dos anos 1970/1980 que esse campo emergente do conhecimento passou a desenvolver um quadro conceitual e um conjunto de ferramentas metodológicas próprias, em estreita articulação com os saberes produzidos por agricultores, extrativistas, pastoralistas, povos e comunidades tradicionais, em diferentes contextos socioambientais (GLIESSMAN, 2000). Seu desenvolvimento como um campo de pesquisa e intervenção tornou-se possível através da estruturação de redes de ativismo político e engajamento profissional que permitiram que esta abordagem fosse incorporada por uma comunidade de praticantes, incluindo pesquisadores, Organizações Não Governamentais (ONGs), movimentos sociais e, eventualmente, por alguns segmentos críticos com atuação em organismos estatais ou vinculados a agências multilaterais de desenvolvimento.

Nessa trajetória, temas como o manejo ecológico dos solos, a diversificação dos sistemas de produção agrícola, a erradicação do uso de agrotóxicos e

fertilizantes químicos, o resgate e conservação das sementes crioulas e raças localmente adaptadas de animais ganham novos contornos, no diálogo com as lutas de resistência das comunidades camponesas e com os movimentos de crítica e contestação aos impactos sociais e ambientais do processo de modernização da agricultura e ao crescente poder das grandes transnacionais sobre o processamento, a produção e o consumo de alimentos.

A palavra “agroecologia” condensa, hoje, diferentes significados. Segundo Wezel et al. (2009) e Wezel e Soldat (2009), esse conceito remete, ao mesmo tempo, a uma disciplina científica, a um conjunto de práticas agrícolas e a um movimento político ou social. Altieri e Toledo (2011) também se referem à agroecologia, simultaneamente, como uma ciência e um conjunto de práticas. Para os movimentos sociais, o termo parece designar ora uma ferramenta de luta, ora um modo de vida.

O caráter polissêmico do substantivo “agroecologia”, objeto de constantes debates e redefinições, reflete, em boa medida, sua inscrição teórica e prática em um espaço dinâmico de relações. O campo agroecológico busca articular, em sua configuração atual, um conjunto heterogêneo e diversificado de atores, lugares e modos de fazer, vinculando os processos de construção do conhecimento agroecológico aos distintos ambientes em que os mesmos se desenvolvem.

No Brasil a agroecologia passou a se afirmar como uma referência conceitual e metodológica sobretudo a partir dos anos 1990. A incorporação dessa abordagem por um conjunto significativo de organizações da sociedade civil ligadas à chamada “agricultura alternativa” foi resultado de uma rica trajetória de crítica e contestação no espaço público dos impactos sociais e ambientais gerados pela modernização conservadora da agricultura brasileira. Essa perspectiva crítica esteve presente nas lutas dos movimentos sociais do campo, na ação do movimento ambientalista, na organização dos Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa (EBAs) nos anos 1980 e na estruturação de uma rede não governamental de geração e intercâmbio de tecnologias alternativas de abrangência nacional, a Rede Projeto de Tecnologias Alternativas ou Rede PTA¹⁴. Um dos resultados mais importantes desse percurso foi o surgimento,

14 O processo de articulação da Rede PTA envolveu diferentes movimentos sociais, com destaque para o movimento sindical de trabalhadores rurais e para as Comunidades Eclesiais de Base (CEBS).

em diferentes regiões do país, de um conjunto diversificado de iniciativas de experimentação e organização de base, voltadas à disseminação de práticas agrícolas alternativas¹⁵. A incorporação do enfoque agroecológico como uma referência pelas organizações da sociedade civil foi, sem dúvida, um marco importante na transição de uma concepção baseada na difusão de práticas alternativas específicas para uma abordagem que tomava o agroecossistemas como unidade de análise e intervenção (LUZZI, 2007; SCHMITT; TYGEL, 2009).

A partir dos anos 1990, o debate público sobre o desenvolvimento sustentável, impulsionado pela realização da Conferência das Nações Unidas Rio-1992 e por uma série de outros eventos internacionais ligados ao tema, contribuiu para conferir uma crescente visibilidade pública às discussões relacionadas à sustentabilidade da agricultura. Nesse mesmo período, transformações de largo escopo ocorridas no âmbito do sistema agroalimentar trouxeram para o debate público, sobretudo nos países do Norte, o tema da qualidade da alimentação, com desdobramentos importantes tanto da construção de circuitos alternativos de produção e consumo de alimentos, vinculando de forma direta produtores e consumidores, como na institucionalização dos chamados mercados de qualidade, a exemplo do mercado de produtos orgânicos. Esse novo cenário tornará ainda mais complexas as conexões da agroecologia, como campo emergente do conhecimento, com o mundo acadêmico, os mercados e as políticas públicas, em um ambiente no qual o conceito de desenvolvimento sustentável, com seus vazios e afirmações, ganha terreno como um enfoque de política.

No que diz respeito especificamente ao caso brasileiro, a década de 1990 constituiu-se, como observa Delgado (2009), como um momento decisivo de demarcação em relação ao papel da agricultura na economia e sobre os significados do Brasil Rural para o desenvolvimento do país. Diferentes atores sociais cujas identidades foram sendo construídas a partir das lutas dos anos 1980 e 1990 (*sem-terra, assentados da reforma agrária, agricultores familiares,*

15 É difícil estimar o número de iniciativas agroecológicas que hoje se encontram em andamento nas diferentes regiões do país. Encontram-se atualmente registradas no sistema Agroecologia em Rede, estruturado pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), em parceria com diferentes organizações, 941 iniciativas agroecológicas. O sistema tem, no entanto, uma capacidade de registro ainda limitada. Acredita-se, portanto que esse universo de experiências (categoria esta utilizada pelos próprios integrantes do “movimento agroecológico”) seja significativamente maior.

entre outros) passaram a defender, no espaço público, estratégias alternativas de desenvolvimento baseadas na produção familiar. A proposição de um “projeto alternativo de desenvolvimento” emerge, nos anos 1990, como um contraponto ao chamado “projeto do agronegócio”, fundamentado na expansão da agricultura de exportação, estruturalmente complementar aos ajustes macroeconômicos efetuados pelo Estado brasileiro como resposta à globalização (DELGADO, 2009, 2012). Nesse ambiente de disputa política entre projetos para o Brasil Rural e de reestruturação global do sistema agroalimentar sob os efeitos da liberalização dos mercados e da ampliação do controle das grandes empresas transnacionais em nível global, temas como a produção agroecológica e a sustentabilidade da agricultura passam a ser progressivamente incorporados na agenda pública e no debate dos movimentos sociais¹⁶. Verifica-se, nesse contexto, uma crescente aproximação entre as iniciativas agroecológicas desenvolvidas nas diferentes regiões brasileiras e o debate sobre as políticas públicas.

A partir de meados da década de 1990, surgem alguns experimentos inovadores que contribuíram para uma aproximação entre programas e ações governamentais e a perspectiva agroecológica. Estão incluídos nesse rol o Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA), implementado pelo Ministério do Meio Ambiente como um componente do Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) em dois biomas específicos (Amazônia e Mata Atlântica), em parceria com agências de cooperação internacional, sobretudo alemãs, bem como as políticas de apoio à produção agroecológica formuladas e executadas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul durante a gestão de Olívio Dutra (1999-2003), do Partido dos Trabalhadores (PT), que esteve à frente de uma coalizão formada por um conjunto mais amplo de agremiações partidárias.

Nos anos 2000, a demanda das organizações do campo agroecológico por políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agroecologia ganhou força através da realização, em 2002, 2006 e 2014 dos Encontros Nacionais de Agroecologia (ENAs)¹⁷, com participação expressiva de técnicos e agricultores.

16 *A incorporação da agroecologia como uma abordagem técnica e política pelos movimentos sociais é parte de uma trajetória complexa, perpassada por tensões e contradições situadas não apenas no campo político, mas, também, na vivência cotidiana dos agricultores que integram a base social desses movimentos. Sobre esse tema, ver: Costa Neto e Canavesi, 2002; Picolotto e Brandenburg, 2013.*

17 *Participaram do I ENA, ocorrido no Rio de Janeiro em 2002, aproximadamente 1.200 pessoas. O II ENA, realizado em Recife e o III ENA, em Juazeiro-BA, reuniram, respectivamente, em números aproximados, 1.700 e 2.100 pessoas.*

Nesse processo, foi criada, já em 2002, a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), que passou a reunir “[...] movimentos, redes e organizações da sociedade civil engajadas em experiências concretas de promoção da agroecologia, de fortalecimento da produção familiar e de construção de alternativas sustentáveis de desenvolvimento rural”¹⁸. Em 2004, registra-se a estruturação da Associação Brasileira de Agroecologia como uma associação cultural e técnico-científica¹⁹.

Destaca-se ainda, como uma expressão importante dos movimentos sociais em defesa da agroecologia, a realização, desde 2002, em municípios do Paraná, das Jornadas de Agroecologia, articulando diferentes organizações ligadas à Via Campesina, a exemplo do Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), do Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), do Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), entre outros atores²⁰.

É importante reforçar que a incorporação do enfoque agroecológico pelos movimentos sociais no Brasil não se configura como um processo linear, refletindo dinâmicas bastante heterogêneas e descentralizadas de engajamento e disseminação das ideias agroecológicas. Como observa Almeida (2009), refletindo acerca desse processo de construção de convergências e identidades do “campo agroecológico”²¹ no plano nacional:

18 Extraído do site da Articulação Nacional de Agroecologia: <http://www.agroecologia.org.br/o-que-e-a-ana/>. Acesso em: 31 jan. 2017.

19 A Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) tem tido um papel importante na realização dos Congressos Brasileiros de Agroecologia, cuja nona edição foi realizada em Belém/PA, no ano de 2015.

20 As Jornadas de Agroecologia têm reunido um número considerável de participantes. Em sua 14ª edição, realizada em julho de 2015 no município de Irati, Paraná, estiveram reunidas cerca de 4 mil pessoas.

21 A expressão “movimento agroecológico” tem sido utilizada com certa cautela tanto pelos pesquisadores que escrevem sobre o tema, como pelos ativistas engajados na defesa de uma agricultura de base ecológica. O caráter altamente descentralizado deste movimento, associado, ao que tudo indica, a uma percepção política de que a luta em defesa da agroecologia não deve substituir os movimentos sociais “tradicionais” (o sindicalismo de trabalhadores rurais, os movimentos de luta pela terra, os movimentos e organizações de mulheres), parecem contribuir para que atores e autores evitem, em muitas situações, essa designação. Compreende-se, no entanto, que, do ponto de vista conceitual, nos termos propostos por autores como Porta e Diane (2008) e Mische (2002), entre outros, as lutas em defesa de uma agricultura de base ecológica poderiam ser pensadas, pelo menos em certo sentido, como um movimento social, ou seja, como uma forma de ação coletiva marcada por uma identidade compartilhada, oponentes claramente identificados e que mobiliza um conjunto extenso de redes informais.

Não se trata de um movimento institucionalizado, pois não se organiza em termos de estruturas formais. Poderíamos caracterizá-lo como um campo de expressão nacional que vem se articulando em redes que mobilizam dinâmicas sociais autônomas desde os âmbitos local e regional. Estas redes têm constituído uma plataforma de interação de diferentes tipos de organizações de base, movimentos sociais e redes regionais. Vinculam, também importantes segmentos da sociedade civil atuantes na assessoria a organizações de produtores familiares (ONGs, organizações pastorais ligadas às igrejas etc.). Reúnem ainda um crescente número de profissionais de instituições oficiais, sobretudo da pesquisa e da extensão, que atuam na área do desenvolvimento rural. (ALMEIDA, 2009, p. 68-69).

Mas cabe, também, destacar que esse caráter heterogêneo e descentralizado do tecido de relações em que se estrutura o “campo agroecológico” não anula a existência de linhas de diferenciação e de posições dotadas de maior ou menor visibilidade social e/ou centralidade na relação com as políticas públicas. Merece destaque a importante participação, nas redes de agroecologia, das ONGs de assessoria e de diferentes movimentos sociais, cabendo mencionar, no período mais recente, a forte expressão das organizações de mulheres²². No que se refere às demais organizações de trabalhadores do campo, a agroecologia aparece, em algumas delas, como uma abordagem estruturadora das demandas da organização, alcançando, em outras, maior ou menor ênfase como um foco específico (ALMEIDA, 2009).

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) assumiu a agroecologia como linha política e parte de um processo de construção de um projeto popular para o campo brasileiro em seu IV Congresso realizado em 2000. Verifica-se, como um desdobramento dessa decisão, o surgimento de toda uma série de escolas e centros de formação dedicados ao estudo e promoção da agroecologia. Essa rede de instituições busca contribuir para a disseminação de práticas agroecológicas nos espaços de atuação do movimento, particularmente nos assentamentos. No âmbito do Movimento de Pequenos Agricultores (MPA) e do Movimento das Mulheres Camponesas

22 *As organizações de mulheres, em seus diferentes espaços de atuação, mas, sobretudo, nas jornadas de mobilização conhecidas como Marcha das Margaridas, lideradas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), em parceria com um conjunto mais amplo de atores sociais, tiveram um papel decisivo na construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). O lema “Sem feminismo não há agroecologia” tem ganhado força em diferentes contextos e espaços de mobilização. A demanda por políticas públicas de fortalecimento de alternativas feministas e ecológicas foi uma das marcas da Marcha das Margaridas realizada em 2015 que reuniu, segundo diferentes estimativas, entre 30 e 70 mil participantes.*

(MMC), a defesa de uma agricultura de base ecológica, capaz de produzir alimentos saudáveis, também se faz presente, positivando, como observam Piccolotto e Piccin (2008), a afirmação política de uma agricultura camponesa²³. No caso específico do movimento sindical rural, para além das especificidades que marcam o processo de organização das mulheres no contexto do sindicalismo, a sustentação política das ideias agroecológicas enfrenta um ambiente complexo, tendo como desafio o diálogo com segmentos da agricultura familiar historicamente vinculados ao processo de modernização da agricultura e aos mercados de *commodities*, o que não significa que a agroecologia não esteja presente, em maior ou menor grau, como uma linha de intervenção.

Esse rápido sobrevoos sobre o processo de emergência das “ideias agroecológicas” nas arenas públicas, sobretudo no Brasil, nos permite avançar para um conjunto de questões relacionadas ao objeto de reflexão deste trabalho e que dizem respeito às interfaces estabelecidas pelos atores sociais engajados nas lutas pela agroecologia com a institucionalidade do Estado.

4 A incorporação de um enfoque agroecológico às políticas públicas direcionadas à agricultura familiar

A referência ao desenvolvimento sustentável, como um objetivo a ser alcançado pelas políticas públicas voltadas à agricultura familiar aparece, ainda que de forma pouco desenvolvida, no próprio decreto de criação do PRONAF em 1996. O PRONAF foi o primeiro instrumento de política pública no Brasil direcionado especificamente à agricultura familiar, constituindo-se como um programa de financiamento, operacionalizado por bancos públicos em parceria com o Governo Federal, com base em formas de pagamento e taxas de juros diferenciadas. O artigo 1º do decreto de criação do PRONAF estabelece:

23 Não é nossa intenção, aqui, reconstituir os processos de tradução das “ideias agroecológicas” no âmbito dos diferentes movimentos de trabalhadores do campo. Uma interessante discussão sobre o processo de incorporação das pautas ambientais pelos movimentos camponeses pode ser encontrada em: Piccolotto e Piccin, 2008. Os autores chamam atenção para a influência das redes internacionais de movimentos sociais, particularmente da Via Campesina, na incorporação da Agroecologia como uma ferramenta de contestação, defesa dos territórios camponeses e de enfrentamento a um sistema agroalimentar dominado pelas grandes corporações. Sobre a incorporação da agroecologia pelos movimentos sociais rurais em nível internacional ver, também: Rosset e Martínez-Torres, 2012.

[...] fica criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar PRONAF, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de forma a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda. (BRASIL, 1996)²⁴.

Segundo Bianchini (2015), a promoção de uma agricultura ecologicamente sustentável já figurava, no Sul do Brasil, na década de 1990, como uma bandeira de segmentos do movimento sindical rural ligados à Central Única dos Trabalhadores (CUT). Destaca-se aqui a influência, no meio sindical cutista do Brasil Meridional, de ONGs de assessoria ligadas à Rede PTA. Verifica-se também, no caso da Amazônia, uma convergência de esforços envolvendo diferentes organizações da sociedade civil com atuação na região Norte, no sentido de propor formas de financiamento diferenciadas e que se articularam, principalmente, em torno da proposta de criação do Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente)²⁵ (MATTOS, 2011). Esse processo foi embasado por um esforço de crítica aos projetos de financiamento viabilizados através do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e, posteriormente, aos mecanismos de acesso a recursos de custeio e investimento viabilizados através do PRONAF. O Proambiente buscava articular em um mesmo instrumento de intervenção governamental seis diferentes ações: controle social; planejamento territorial; planejamento econômico e ecológico integrado das unidades de produção; assistência técnica e extensão rural; certificação de serviços ambientais; remuneração de serviços ambientais (MATTOS, 2011, p. 733-735). O Proambiente enfrentou, no entanto, inúmeras dificuldades no sentido de institucionalizar-se como uma política pública, definindo por falta de recursos e suporte político-institucional. Essa experiência chama atenção, no entanto, para a existência de iniciativas na área do crédito que procuraram trilhar caminhos alternativos ao PRONAF.

Como observa Grisa (2012), o PRONAF acabou se construindo, desde a sua origem, muito mais como um programa de crédito do que como uma

24 Trecho do Decreto no 1.946 de 28 de junho de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm. Acesso em: 01 fev.. 2017.

25 Mattos (2011) menciona que, entre as organizações sociais envolvidas na proposição do PROAMBIENTE, as Federações de Trabalhadores na Agricultura da Amazônia Legal ligadas à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), o Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE) e a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB).

política pública de promoção do desenvolvimento rural, o que não significa que não tenha contribuído para impulsionar, ao longo de sua trajetória, uma série de outros programas e ações orientados por essa perspectiva. O programa foi capaz de se afirmar, ao longo do tempo, como o carro-chefe das políticas de fortalecimento da agricultura familiar em função do volume de recursos investido, da sua grande capilaridade e pelo fato de mobilizar, na sua operacionalização, recursos humanos e capacidades operacionais para além do aparato institucional do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Referindo-se ao processo de estruturação dessa política pública, Grisa assinala que a falta de uma definição mais clara sobre o modelo agrícola a ser estimulado pelo programa fez com que o PRONAF acabasse assumindo um viés produtivista, voltado ao aumento da produtividade das culturas financiadas, à incorporação de tecnologias convencionais e à profissionalização dos agricultores (GRISA, 2012, p. 142). Esse mesmo viés é criticado também por Carneiro (1997). A autora, escrevendo ainda em uma fase inicial de implantação dessa política pública, problematiza dois aspectos que iriam pautar de forma bastante significativa o debate subsequente acerca do PRONAF, chamando atenção: 1) para o fato de que a noção de sustentabilidade que orientava o programa não era acompanhada, pelo menos explicitamente, por uma opção em favor da utilização de tecnologias alternativas; 2) para o caráter excludente da classificação apresentada nos documentos que embasaram o PRONAF²⁶, que enquadrava os produtores familiares em periféricos, em transição e consolidados, definindo como principal foco desta política pública os agricultores considerados em transição, desconsiderando aqueles produtores que, por motivos diversos, eram levados a desempenhar atividades não agrícolas de forma complementar, ou cujas estratégias de viabilidade econômica fugiam aos padrões impostos pela modernização (CARNEIRO, 1997, p. 77-80).

A partir de 2003, com o início do Governo Lula, verifica-se, em âmbito federal, o surgimento, particularmente no espaço de atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), mas também do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), entre outros ministérios²⁷, de

26 *Esses documentos foram desenvolvidos no âmbito do projeto de pesquisa desenvolvido pela FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) e pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Ver: FAO/INCRA, 1994. Guanziroli e Cardim, 2000.*

27 *Os desdobramentos das “ideias agroecológicas” no Ministério do Meio Ambiente (MMA) precisariam ser avaliados com maior nível de detalhamento. As entrevistas realizadas apontam indícios de um refluxo da*

programas e ações de políticas públicas que passam a incorporar, de diferentes maneiras, a promoção da agroecologia entre os seus objetivos. Esse período coincide com um movimento mais geral de criação e reformulação de diferentes instrumentos de intervenção governamental voltados especificamente à agricultura familiar, a exemplo do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), entre outros. É justamente nesse período que se verifica uma retomada das ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) desenvolvidas pelo Governo Federal. A nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, lançada em 2004 e coordenada pelo MDA, passou a incorporar em seus princípios e diretrizes a referência à agroecologia e aos métodos participativos de extensão rural, processo este que irá se desdobrar em uma série de desafios no sentido de (re)orientar as práticas dos agentes de ATER nessa perspectiva.

No campo da pesquisa, foi aprovado, em 2006, no âmbito da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), o Marco Referencial em Agroecologia. O documento tinha como objetivo consolidar uma “estratégia de institucionalização de uma abordagem agroecológica na EMBRAPA” (EMBRAPA, 2006, p. 12)²⁸. Essa estratégia envolvia o diálogo com público interno e externo à instituição, incluindo organizações de agricultores familiares e diferentes movimentos sociais, a capacitação de pessoal e a formação, na EMBRAPA, de uma rede de projetos de pesquisa e extensão. A iniciativa contribuiu para dinamizar diferentes ações relacionadas à agroecologia no âmbito da empresa, com destaque para a criação, em 2012, de um portfólio de projetos de pesquisa tendo como foco o desenvolvimento de sistemas de produção de base ecológica (SANTOS; DIAS, 2014). Não foi possível identificar, no entanto, na bibliografia consultada, uma avaliação mais detalhada do processo de incorporação do Marco Referencial em Agroecologia nas atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico implementadas pela instituição.

perspectiva socioambientalista característica das décadas de 1980 e 1990 no âmbito da instituição, o que não significa que “ideias agroecológicas” não tenham inspirado, pelo menos em certa medida, processos importantes como a construção do Plano Nacional da Sociobiodiversidade, liderado, em boa medida, por gestores vinculados a este Ministério.

28 O Marco Referencial em Agroecologia da EMBRAPA pode ser acessado, na íntegra em: <<http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/66727/1/Marco-referencial.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

A penetração das “ideias agroecológicas” no espaço governamental não se restringiu, no entanto, ao poder Executivo, às políticas de fortalecimento da agricultura familiar ou aos órgãos de pesquisa e extensão. A centralidade atribuída, sobretudo no primeiro Governo Lula, à questão da fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional, motivando a reinstalação, ainda em 2003, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), ampliou as possibilidades de articulação prática e discursiva entre “o fortalecimento da agricultura familiar”, “o direito a uma alimentação saudável e adequada” e a agroecologia. A incidência dessas novas ideias não esteve restrita, no entanto, ao CONSEA, influenciando, também, outros conselhos de políticas públicas, a exemplo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) que chegou a instituir, em 2007, um comitê específico para tratar do tema da agroecologia²⁹. Importante destacar, no entanto, que as dinâmicas de interação estabelecidas entre atores estatais e organizações da sociedade civil em torno do tema não estiveram restritas a um conselho ou espaço governamental específico, envolvendo toda uma dinâmica conversacional e de circulação de pessoas e organizações da sociedade civil em diferentes espaços de interlocução com o Governo Federal, com resultados variáveis e, por vezes, bastante fragmentados, envolvendo adaptações “pro-agroecologia” em programas governamentais específicos, publicação de editais de projetos e chamadas públicas com foco nessa temática, entre outros avanços. A criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) em 2012 possibilitou, nesse sentido, um salto de qualidade ao institucionalizar, com a criação da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), uma arena específica de diálogo em torno do tema.

Cabe observar, ao mesmo tempo, que o crescimento vertiginoso do agronegócio, elevando o Brasil a uma posição de liderança no consumo de agrotóxicos, juntamente com as fortes pressões sobre as terras ocupadas por camponeses e povos e comunidades tradicionais³⁰, geradas pela expansão de uma agricultura empresarial, pelo avanço da mineração e pela implantação

29 Conforme a Resolução no 64, de 5 de junho de 2007. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/64.%20Cria%20o%20Comit%C3%AA%20de%20Agroecologia,%20do%20CONDRAF.%20\(formato%20pdf\)_0.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/64.%20Cria%20o%20Comit%C3%AA%20de%20Agroecologia,%20do%20CONDRAF.%20(formato%20pdf)_0.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2017.

30 Utilizamos, aqui, o conceito “povos e comunidades tradicionais” institucionalizado pelas políticas públicas de sem desconhecer, no entanto, os limites associados e esta designação.

de grandes projetos de desenvolvimento intensificaram, sobretudo a partir do segundo Governo Lula, as tensões relacionadas ao modelo dualista adotado pelos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores, empenhados em apoiar, simultaneamente, a agricultura familiar e o agronegócio.

Para além das contradições entre projetos distintos de desenvolvimento para a agricultura e para o meio rural, e tendo em vista os objetivos deste trabalho, parece-nos importante reforçar que a eleição, para o Governo Federal, da coalizão de forças liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), ampliou a possibilidade de que ativistas, com maior ou vinculação com o campo agroecológico, passassem a ocupar cargos de gestão nos ministérios, a participar de forma mais sistemática de determinados conselhos – com destaque para o CONSEA e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) – fazendo-se presentes em um número expressivo de reuniões técnicas, oficinas e fóruns de discussão relacionados às políticas públicas. Como observam Comerford, Almeida e Palmeira (2014) em sua reflexão sobre “o mundo da participação” e os movimentos sociais rurais, o universo da participação se estende para além dos Conselhos propriamente ditos:

[...] há uma história prévia ou paralela de articulação entre acadêmicos, dirigentes e assessores de movimentos sociais diversos, gestores públicos, pessoas ligadas a ONGs, dirigentes de entidades de representação profissional, e mesmo lideranças estudantis (que mais tarde tornaram-se gestores, membros de ONGs ou ocuparam cargos de governo) em torno de algumas bandeiras [...]. Bandeiras como a agricultura familiar, o desenvolvimento sustentável, a segurança alimentar, a agroecologia, o desenvolvimento territorial, a educação do campo, foram se consolidando, repercutindo e se sucedendo por meio de articulações em vários níveis entre esses diferentes agentes situados de um e/ou de outro lado da suposta “fronteira” estado/sociedade civil.

No caso analisado, não se trata, portanto, apenas da nomeação de militantes ou ativistas para cargos de gestores, mas de um processo conversacional mais amplo envolvendo, como sugerem os próprios autores (COMERFORD; ALMEIDA; PALMEIRA, 2014, p. 76), uma comunidade de interpretação, que se fortalece, inclusive, na sua agregação nesses espaços híbridos sociedade-Estado.

Esse movimento de circulação de pessoas e de significados, reforçado pelo protagonismo assumido por diferentes organizações da sociedade civil na execução de políticas públicas teve, como um de seus efeitos, a produção de um

diálogo mais intenso e frequentemente conflituoso em torno dos processos de instrumentação da ação pública.

Os avanços e recuos ocorridos na incorporação das “ideias agroecológicas” às políticas públicas da agricultura familiar podem ser reconstituídos a partir da análise dos Planos Safra da Agricultura Familiar lançados pelo Governo Federal. Tomamos, aqui, o exemplo do crédito rural, como uma forma de ilustrar os obstáculos envolvidos na incorporação de “ideias agroecológicas” aos instrumentos de políticas públicas.

4.1 A incorporação de um enfoque agroecológico ao crédito rural do PRONAF

Um primeiro elemento que se destaca a partir de uma leitura transversal dos Planos Safra da Agricultura Familiar, tomando como eixo de análise o crédito rural, diz respeito à significativa expansão do volume total de recursos destinados a essas operações. Foram aplicados em 2003/2004 R\$ 3,5 bilhões por meio do PRONAF. Em 2015/2016, o volume total de recursos de crédito previsto no orçamento anunciado pelo Governo Federal por ocasião do lançamento do Plano Safra era de R\$ 28,9 bilhões, registrando-se, portanto, uma elevação do montante total investido em mais de oito vezes (BRASIL, 2015).

Chama atenção, além disso, a crescente ampliação não apenas do público atendido pelo programa mas também a diversificação das linhas de financiamento, que buscam contemplar atividades distintas (agroindústria, turismo, atividades florestais, entre outras) e diferentes tipos de beneficiários (mulheres, jovens, cooperativas, agricultores, pescadores artesanais, agricultores do semiárido, entre outros), todas elas implementadas em condições diferenciadas, não apenas em relação às taxas de juros, como pela possibilidade de rebate no montante total da dívida em caso de adimplência, acompanhada, ainda, de prazos estendidos de pagamento. Esse movimento é resultado, sem dúvida, do esforço por atender a um amplo leque de demandas apresentadas, sobretudo pelos movimentos sociais e organizações vinculadas à agricultura familiar.

Observa-se, ao mesmo tempo, uma elevação contínua da renda para fins de enquadramento dos agricultores familiares atendidos pelo programa. Como foi observado por Grisa, Wesz Jr. e Bushweitz (2014), no primeiro Plano Safra, a renda máxima para enquadramento no PRONAF era de

R\$ 60.000,00. Em 2014 essa renda era de R\$ 360.000,00, patamar que foi mantido no Plano Safra 2015/2016. Verifica-se, ao mesmo tempo, ainda que com oscilações em diferentes períodos, uma concentração dos investimentos no que diz respeito ao valor total financiado – mas não necessariamente em relação ao número de contratos – na Região Sul do Brasil (GRISA; WESZ JR.; BUSHWEITZ, 2014). Constata-se, ainda, uma concentração dos investimentos destinados ao custeio de lavouras em um número relativamente restrito de cultivos, com destaque para a soja, o café e o milho (GRISA; WESZ JR.; BUSHWEITZ, 2014).

A referência à agroecologia já aparece no Plano Safra 2003/2004, com a sinalização da possibilidade de ampliação de até 50% dos limites de financiamento de custeio e investimento para os agricultores pertencentes aos Grupos C e D do PRONAF³¹. Até onde foi possível mapear, esse instrumento não gerou, naquele momento, uma demanda significativa por parte dos agricultores “agroecológicos” ou em “transição”, esbarrando, talvez, em um grande desconhecimento, tanto por parte dos agricultores como dos agentes de crédito, sobre como acessar esse sobreteto. Em 2005/2006 o Pronaf Agroecologia foi transformado em uma linha específica de financiamento, destinada a agricultores familiares enquadrados nos Grupos C e D, “[...] que desenvolvem sistemas de produção baseados nos princípios da agroecologia ou que estão em fase de transição para a produção agroecológica”. Tornou-se possível, a partir desse momento, realizar até duas operações por unidade familiar (BRASIL, 2005).

Durante praticamente todo o período, a principal estratégia visando a incorporar um enfoque agroecológico aos instrumentos de crédito direcionados à agricultura familiar foi a criação de linhas específicas voltadas ao financiamento de produtores orgânicos, agroecológicos ou em transição, designações estas que variaram, em certa medida, ao longo dos diferentes planos. Para além do PRONAF Agroecologia verifica-se a criação de uma série de outras linhas que buscavam incorporar, em seu desenho, ainda que com enfoques diferentes, possibilidades de financiamento a sistemas de produção de base

31 Os critérios utilizados na definição dos grupos do PRONAF podem ser encontrados nos documentos de lançamento do próprio Plano Safra e no Manual de Crédito Rural do Banco Central. Os agricultores, enquadrados, a época, como integrantes do Grupo C, tinham renda bruta anual entre R\$ 2 mil e R\$ 14 mil. Os agricultores do Grupo D estavam situados em uma faixa de renda entre R\$ 14 mil e R\$ 40 mil, considerando a renda bruta anual.

ecológica. Estão incluídas, nessa categoria, as linhas PRONAF Semiárido, PRONAF Floresta e PRONAF Eco³² e que foram sofrendo alterações ao longo dos diferentes planos.

Numa rápida avaliação dessa trajetória, chama atenção, em primeiro lugar, o número extremamente limitado de contratos atendidos através destes instrumentos, verificando-se, também, um volume reduzido de recursos investidos nessas operações. De acordo com Sambuiche e Oliveira (2011) o PRONAF Agroecologia financiou, ao longo de cinco safras (2005-2006 e 2009-2010), um total de R\$ 11,4 milhões distribuídos em 979 contratos. Nesse mesmo período foram investidos, através do PRONAF Floresta, R\$ 75 milhões em 14.927 contratos. Dados obtidos junto ao MDA referentes ao desempenho do PRONAF Eco no período 2007/2008 e 2012/2013 apontam para a implementação de 7.059 contratos com valor total de R\$ 138,6 milhões. As informações levantadas sugerem, no entanto, que muitas destas operações destinavam-se à implantação de sistemas produtivos pouco diversificados, privilegiando culturas destinadas à produção de biodiesel. Cabe observar que o baixo desempenho dessas linhas foi mantido nos últimos anos.

Novos esforços foram efetivados no sentido de ampliar o acesso ao crédito bancário aos agricultores envolvidos no manejo de sistemas de produção da base ecológica ou em transição para a agroecologia através de planos simplificados ou projetos de crédito, através da Portaria nº 38 do MDA, de julho de 2014³³. Trata-se, aqui, de um novo esforço no sentido de facilitar os caminhos a serem percorridos por estes produtores no acesso ao crédito do PRONAF. Os projetos a serem beneficiados através destes mecanismos não poderiam contemplar, segundo a portaria, os seguintes insumos: fertilizantes sintéticos de alta solubilidade; agrotóxicos exceto os biológicos e os produtos fitossanitários registrados com uso aprovado pela agricultura orgânica, reguladores de crescimento e aditivos sintéticos na alimentação animal; organismos

32 *O PRONAF Semiárido tem como foco o investimento em projetos de convivência com o semiárido. O PRONAF Floresta busca financiar sistemas agroflorestais, projetos de exploração extrativista ecologicamente sustentável, recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal, entre outros. O PRONAF Eco tem como objetivo dar suporte à utilização e implantação de tecnologias de energia renovável, tecnologias ambientais (saneamento, compostagem, entre outras), tecnologias de armazenamento hídrico, entre outras. Ver: <http://www3.bcb.gov.br/mcr>. Acesso em: 10 jan. 2017.*

33 *Ver: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_873/PORTARIA%20N%C2%B0%2038.%20DE%204%20DE%20JULHO%20DE%202014%20-%20AGROECOLOGIA.pdf. Acesso em: 31 jan. 2017.*

geneticamente modificados. A caracterização desses sistemas produtivos, com base na não utilização de determinados insumos, constitui-se como uma forma de evitar que os agricultores beneficiados por estas operações de crédito tivessem que ser certificados como agricultores orgânicos, nos termos estabelecidos pela legislação brasileira.

O fraco desempenho das linhas diferenciadas de crédito voltadas à promoção de sistemas agrícolas sustentáveis parece ter sido acompanhado por uma série de controvérsias em relação aos critérios de enquadramento dos produtores a serem beneficiados por esses instrumentos e de um grande despreparo por parte dos agentes financeiros no sentido de lidar com projetos de crédito não convencionais, voltados ao financiamento de sistemas produtivos diversificados. Entrevistas de campo que tivemos a oportunidade de realizar com lideranças sindicais, extensionistas e agentes de crédito em algumas regiões específicas, particularmente na Serra Gaúcha, chamaram atenção para o fato de que muitos agricultores praticantes de uma agricultura da base ecológica no Sul do Brasil acessam as linhas de crédito do PRONAF, sobretudo de investimento, como se fossem produtores convencionais, sem ser contemplados, portanto, pelos benefícios propiciados pelas linhas de crédito diferenciadas. Cabe observar ainda que, como observa Bianchini (2015), embora o número total de contratos de custeio e investimento do PRONAF tenha se ampliado de forma bastante significativa desde a criação do programa, atingindo um montante equivalente a 2,2 milhões de contratos na safra 2012/2013 e 1,8 milhões de contratos na safra 2014/2015, contra uma média de aproximadamente 900 mil contratos por ano no segundo período do governo Fernando Henrique Cardoso, existe um grande contingente de produtores, das aproximadamente 4,3 milhões de agricultores familiares, que não acessa as linhas de crédito do PRONAF (BIANCHINI, 2015, p. 96-97). Não se trata, aqui, simplesmente de direcionar linhas de crédito para agricultores agroecológicos ou em transição, mas de refletir acerca da adequação do instrumento crédito rural para determinadas categorias de produtores, considerando, eventualmente, como sugere o autor, a criação de novas formas de financiamento capazes de contemplar a diversidade da agricultura familiar, não necessariamente vinculadas às regras do sistema bancário.

O exemplo do crédito rural é bastante ilustrativo do modo como os formatos assumidos pelos dispositivos de ação governamental, no que diz

respeito aos seus aspectos normativos, componentes técnicos e mecanismos de coordenação, afetam as dinâmicas de incorporação de novas ideias à formulação e implementação de políticas públicas. Cada instrumento encontra-se ancorado em uma dinâmica relacional específica sendo também influenciado, como sugerem Lascoumes e Les Galès, pelos modos de funcionamento do Estado em seu sentido mais amplo (2004, p. 26). As batalhas em torno da formação dos instrumentos e das ideias a serem incorporadas e traduzidas por meio desses dispositivos são travadas em um ambiente complexo, atravessado por disputas, pressões, acordos e negociações, em que se multiplicam os atores e os interesses, desdobrando-se em formas de intervenção do Estado que se tornam cada vez mais especializadas e muitas vezes mais restritivas, buscando contemplar um universo crescente de públicos e temáticas. Ao mesmo tempo, instrumentos já existentes carregam consigo efeitos de inércia “[...] que tornam possível uma resistência a pressões exteriores (conflitos de interesse entre atores-usuários ou mudanças políticas globais)” (LASCOUMES; LES GALÈS, 2004, p. 26).

Outros dispositivos de intervenção governamental poderiam ser analisados também a partir dessa perspectiva a exemplo da PNATER e das compras da agricultura familiar. Em muitos desses casos, a incorporação das ideias agroecológicas parece ter gerado um movimento no sentido da especialização destes instrumentos, que foram alterados buscando contemplar um público específico. Um exemplo disso pode ser encontrado nas Chamadas Públicas de contratação de serviços de ATER, orientadas especificamente à promoção da agroecologia ou de uma agricultura sustentável.

A incorporação das “ideias agroecológicas” como um referencial abrangente, capaz de orientar as políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar de forma global, nos termos propostos por diferentes movimentos e organizações sociais com atuação no campo da agroecologia, permanece como um ponto de tensão na trajetória recente de formulação e implementação de programas e ações governamentais voltados a esta categoria de produtores, perpassando, inclusive, a experiência relativamente recente de implantação da PNAPO. Essa política buscou fomentar por meio de seu desenho institucional uma dinâmica interativa capaz de mobilizar e influenciar um amplo conjunto de instrumentos de política pública, contando para isso com o suporte de níveis mais altos da administração federal. A existência, no âmbito desta

política, da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), composta por representantes do Estado e da sociedade civil, da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO) (com participação de diferentes ministérios) e dos Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO) – que têm como um de seus objetivos possibilitar o monitoramento das ações governamentais – refletem, em boa medida, o esforço por consolidar mecanismos de coordenação das ações voltadas à agroecologia desenvolvidas pelo Governo Federal. Tratam-se, no entanto, de iniciativas recentes, cujos desdobramentos merecem um cuidadoso acompanhamento.

5 Considerações finais

Este artigo buscou refletir sobre as dinâmicas recentes de institucionalização das “ideias agroecológicas” em instrumentos de políticas públicas, considerando a sua relação com as políticas de fortalecimento da agricultura familiar. Como procuramos demonstrar, não existe, no caso brasileiro, uma equivalência direta entre a promoção da agroecologia e os programas e ações que têm como objetivo dar suporte à produção familiar. O processo de afirmação das “ideias agroecológicas” nas arenas públicas no Brasil foi lento e marcado por avanços e recuos. A assimilação da perspectiva agroecológica como parte integrante dos quadros de ação dos movimentos sociais também é um fenômeno relativamente recente, assumindo maior intensidade no decorrer da última década. As políticas de fortalecimento da agricultura familiar datam, por sua vez, da década de 1990 e, ainda que a referência à agroecologia já estivesse presente em alguns ambientes, ela não chegou a se constituir como uma ideia-força capaz de influenciar, de forma mais decisiva, o arranjo institucional e os mecanismos de operação do PRONAF. A partir dos anos 2000 e, sobretudo, a partir de 2003, ano em que se inicia o primeiro governo Lula, verifica-se uma crescente permeabilidade por parte do Estado na incorporação de princípios de sustentabilidade às políticas públicas dirigidas à agricultura familiar. A capacidade das “ideias agroecológicas” de influenciar o desenho e a formulação de políticas públicas manifesta-se, no entanto, de forma muito diferenciada e dispersa. No caso específico do crédito do PRONAF, utilizado aqui como o exemplo, a principal estratégia empregada no sentido de ampliar o acesso ao financiamento por agricultores envolvidos no manejo de sistemas

de base ecológica ou em “transição para a agroecologia” foi a criação de linhas de crédito diferenciadas, estratégia esta que rendeu resultados limitados. É possível verificar, no entanto, sobretudo no período mais recente, esforços no sentido de vencer impedimentos burocráticos que tendem a obstaculizar essas operações.

Os debates desenvolvidos no âmbito da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), em seus espaços de planejamento e participação – incluindo aí a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) e a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO) – permitem vislumbrar a possibilidade da construção de estratégias capazes de romper com as dinâmicas de fragmentação e especialização que têm caracterizado a incorporação das “ideias agroecológicas” na trajetória de evolução dos programas e ações direcionados à agricultura familiar. A diversidade de contextos e situações subjacentes a esta categoria de produtores, nos termos em que a mesma é definida pelas políticas públicas, as dificuldades de articulação e coordenação entre atores e instrumentos, permanecem, no entanto, como desafios.

Referências

ALMEIDA, S. Construção e desafios do campo agroecológico brasileiro. In: PETERSEN, P. (Org.) **Agricultura familiar camponesa na construção do futuro**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009. p. 67-83.

ALTIERI, M. A. Agroecology: the science of natural resource management for poor farmers in marginal environments. **Agriculture, Ecosystems and Environment**, n. 1971, p. 1-24, 2002.

_____.; TOLEDO, V. M. The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. **Journal of Peasant Studies**, v. 38, n. 3, p. 587-612, 2011.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. Disponível em: <http://www.agroecologia.org.br/o-que-e-a-ana/>. Acesso em: 31 jan. 2017.

BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF – 1995-2015**. Avanços e desafios. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BRASIL. Decreto nº 1.946 de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial**

da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1 jul. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm. Acesso em: 01 fev. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra 2005-2006 para a Agricultura Familiar**. Brasil: MDA, 2005.

_____. _____. **Plano Safra 2015-2016 para a Agricultura Familiar**. Brasil: MDA, 2015.

BURGEOIS, R. Constructive destruction: **What has to be changed? An essay on food security and sustainable intensification**. The Global Forum on Agricultural Research, Issue Paper nº 1, 2013. Disponível em: <<http://www.gfar.net/documents/constructive-destruction-what-has-be-changed-essay-food-security-and-sustainable>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

CAMPBELL; B. M.; THORNTON, P.; ZOUGMORE, R. et al. Sustainable intensification: what is its role in climate smart agriculture? **Current opinion in environmental sustainability**, n. 8, p. 53-61, 2014.

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 8, p. 70-82, abr. 1997.

COMERFORD, J.; ALMEIDA, L. S.; PALMEIRA, M. O mundo da participação e os movimentos rurais: entre mobilizações, espaços de interlocução e gabinetes. In: LOPES, J. S. L.; HEREDIA, B. (Org.). **Movimentos Sociais e Esfera Pública: o mundo da participação**. Rio de Janeiro: CBAE, 2014. p. 67-88.

COSTA NETO, C.; CANAVESI, F. Sustentabilidade em assentamentos rurais: o MST rumo à “reforma agrária agroecológica” no Brasil. In: ALIMONDA, H. **Ecología política**. Naturaleza, sociedad y utopia. Buenos Aires: CLACSO, 2002. p. 203-215.

DELGADO, G. C. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio**. Mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DELGADO, N. G. **Papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional**. Brasília: IICA/MDA, fev. 2009.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA. **Marco referencial em Agroecologia**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2006. Disponível em: <<http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/66727/1/Marco-referencial.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO. **Towards stronger Family Farms**. Voices in the International Year of Family Farming. Rome: FAO, 2014a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO. **Main messages**. 2014b. Disponível em: <<http://www.fao.org/family-farming-2014/home/main-messages/en/>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

_____. **O que é agricultura familiar?** 2014c. Disponível em: <<http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/pt/>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

_____; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – FAO/INCRA. **Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável**. Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036. Brasília: FAO/INCRA, mar. 1994.

FÓRUM RURAL MUNDIAL. 2015. Disponível em: <<https://www.ruralforum.net/es/quienes-somos>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

GARNETT, T.; APPLEBY, M. C.; BALMFORD, A. et al. Sustainable intensification in agriculture: premises and policies. **Science**, v. 341, p. 33-34, jul. 2013.

GUANZIROLI, C. E.; CARDIM, S. E. C. S. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, MDA. Brasília: INCRA/FAO; MDA, 2000.

GLIESSMAN, S. **Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

GRISA, C. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. 280f. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

_____.; WESZ JR.; V.; BUSHWEITZ, V. D. Revisitando o PRONAF: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 2, p. 323-346, abr./jun. 2014.

GURZA LAVALLE, A.; BÜLLOW, M. Sociedade civil e institucionalização da intermediação: Brokers diferentes, dilemas semelhantes. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 125-165, 2014.

HALPERN, C.; LASCOMES, P.; LES GALÈS, P. *L'instrumentation de l'action publique*. Paris: Presse de Sciences Po, 2014.

HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS – HLPE. **Investing in smallholder agriculture for food security. A report by the High Level Panel of Experts for Food Security and Nutrition of the Committee of World Food Security**. Rome, 2013.

JOBERT, B. Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. **Revue Française des Science Politique**, 42 année, n. 2, p. 219-234, 1992.

JORDANA, J. El analisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? **GAPP**, n. 3, p. 77-89, mayo/ago. 1995.

LASCOUMES, P.; LES GALÈS, P. L'action public saisi par ses instruments. In: _____. **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses des Sciences Po, 2004.

LOPES, J. S. L.; HEREDIA, B. **Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação**. Rio de Janeiro: CEAE, 2014.

LOWDER, S. K.; SKOET, J.; SINGH, S. **What do we really know about the distribution of farms and family farms in the world? Background paper for the State of Food and Agriculture 2014**. ESA Working Paper n° 14-02, Rome: FAO, 2014.

LUZZI, N. **O debate agroecológico no Brasil: uma construção a partir de diferentes atores**. 2007. 182 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade)– Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

MARQUES, Eduardo César. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006.

MATTOS, L. a Análise do Proambiente como Política Pública Federal para a Amazônia Brasileira. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 28, n. 3, p. 721-749, set./dez. 2011.

MISCHE, A. Cross-talk in movements: reconceiving the culture-network link. In: DIANI, M.; MCADAM, D. (Org.). **Social Movements and Networks: relational approaches to collective action**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 258-280.

PICOLOTTO, E. L.; BRANDENBURG, Alfio. Sindicalismo da agricultura familiar, modelos de desenvolvimento e o tema ambiental. In: NIEDERLE, P.A.; ALMEIDA, L. de; VEZZANI, F. M. **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura**. Curitiba: Kairós, 2013. p. 105-136.

_____.; PICCIN, M. B. Movimentos camponeses e questões ambientais: posituação da agricultura camponesa? **Revista Extensão Rural (UFSM)**, ano XV, n. 16, p. 5-36, jul./dez. 2008.

PORTA, D. D.; DIANI, M. **Social movements: an introduction**. Malden; Oxford; Carlton: Blackwell Publishing, 2006.

ROMANO, J. **Política nas políticas**: um olhar sobre a agricultura Brasileira. Rio de Janeiro: MAUAD X; Seropédica: EDUR, 2009.

ROSSET, P. M.; MARTÍNEZ-TORRES, M. E. M. Rural social movements and agroecology: context, theory, and process. **Ecology and Society**, v. 17, n. 3, [s. p.], 2012.

RHODES, R. A. W. Policy network analysis. In: MORAN, M. et al. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford-UK: Oxford University Press, 2006. p. 425-447.

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

SANTOS, N.; DIAS, T. **Embrapa**: da sua origem a uma visão agroecológica. **Cadernos de Agroecologia**, v. 9, n. 3, 2014, p. 1-5.

SCHMITT, C. J.; TYGEL, D. Agroecologia e economia solidária: trajetórias, confluências e desafios. In: PETERSEN, Paulo. **Agricultura familiar camponesa na construção do futuro**. PETERSEN, P. F. (Org.). Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009. p.105-127.

SHORE, C.; WRIGHT, S. Conceptualising Policy: technologies of governance and politics of visibility. In: SHORE, C.; WRIGHT, S.; PERÒ, D. **Policy Worlds**: anthropology and the analysis of contemporary power. New York-US and Oxford-UK: Berghahn Books, 2011. p. 1-25.

_____.; _____.; PERÒ, D. **Policy Worlds**: anthropology and the analysis of contemporary power. New York-US and Oxford-UK: Berghahn Books, 2011.

SILVA, M. K. Sociedade Civil e Construção Democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 156-179, 2006.

SMITH, P.; BUSTAMANTE, H.; AHAMMAD, H. et al. Agriculture, Forestry and Other Land Use (AFOLU). In: EDENHOFER, O. R. (Org.). **Climate Change 2014**: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge-UK/New York/USA: Cambridge University Press, 2014.

SOUZA LIMA, A. C.; CASTRO, J. P. M. E. Política(s) Pública(s). In: PINHO, O.; SANSONE, L. (Org.). **Raça**: novas perspectivas antropológicas. Salvador: ABA; EDUFBA, 2008. p. 141-193.

TATAGIBA, L. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 171-186.

TITTONELL, P. Ecological intensification of agriculture – sustainable by nature. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, n. 8, p. 53-61, 2014.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL. **Secretary-General's message for launch of International Year of Family Farming 2014** [delivered by Mr. Thomas Gass, United Nations Assistant Secretary-General for Economic and Social Affairs]. New York: UN, 22 nov. 2013. Disponível em: <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2013-11-22/secretary-generals-message-launch-international-year-family-farming>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

VENTURINI, T. Diving in magma. Public understanding of science. **SAGE Publications**, v. 19, n. 3, p. 258-273, 2010.

WEDEL, J.; SHORE, C.; FELDMAN, G.; LATHROP, S. Toward an anthropology of public policy. **Annals of The American Academy of Political and Social Science**, n. 600, p. 30-51, July 2005.

WEZEL, A.; SOLDAT, V. A quantitative and qualitative historical analysis of the scientific discipline of agroecology. **International Journal of Agricultural Sustainability**, v. 7, n. 1, p. 3-18, 2009.

WEZEL, A.; BELLON, S.; DORÉ, T.; FRANCIS, C.; VALLOD, D.; DAVID, C. Agroecology, as a science, a movement and a practice. **Agronomy for Sustainable Development**, n. 29, p. 503-515, 2009.

Recebido em: 19/04/2016.

Aceito em: 25/07/2016.

The Transformation of “Agroecological Ideas” Into Instruments of Government Intervention: dynamics of contestation and institutionalization of new ideas in pro-family farming policies

Abstract

The research focuses the dynamics of contention and institutionalization associated with the emergence of agroecology as a technical and political framework, capable to influence public policy. The analysis explores controversies between social movements, development NGOs and governmental agents, in their effort to translate “agroecological ideias” into instruments of governmental intervention. Special attention is dedicated to the interactions established between social organizations and State actors in the construction of institutional arrangements, as well as in the definition and operationalization of instruments of public action. The proposed analytical framework tries to establish a dialogue between relational perspectives in social science aiming to capture the interdependent relations established between the State and social organizations in public policy formulation and implementation and a recent *corpus* of literature that chooses as an object of reflection the “instrumentation of public action”, deepening the understanding of the technical and social devices mobilized in public action.

Keywords: Agroecology.Public policy.Social movements.Public policy instruments.