



**HAL**  
open science

## A construção das políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica no Brasil

Stéphane Guéneau, Eric Sabourin, Paulo Niederle, Julianna Colonna, Guilherme de Freitas Ewald Strauch, Marc Piraux, Claire Lamine, Mario Lucio de Avila, Flaviane de Carvalho Canavesi, Edson Diogo Tavares

### ► To cite this version:

Stéphane Guéneau, Eric Sabourin, Paulo Niederle, Julianna Colonna, Guilherme de Freitas Ewald Strauch, et al.. A construção das políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica no Brasil. Revista Brasileira de Agroecologia, 2019, 14 (2), 10.33240/rba.v14i2.22957 . hal-02996216

**HAL Id: hal-02996216**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02996216v1>**

Submitted on 13 Jul 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



## A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS ESTADUAIS DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA NO BRASIL

The construction of state public policies for agroecology and  
organic production in Brazil

<sup>1</sup> Sociólogo e economista, CIRAD/Moisa. Professor, PPGCSoc/UFMA e CDS/UnB. E-mail: stephane.gueneau@cirad.fr

<sup>2</sup> Sociólogo e antropólogo, CIRAD/ArtDev. Professor, CDS/UnB. E-mail: eric.sabourin@cirad.fr

<sup>3</sup> Professor, PPGS/PGDR/UFRGS. E-mail: paulo-niederle@gmail.com

<sup>4</sup> Mestranda, PROCAM/USP. E-mail: colonna.julianna@gmail.com

<sup>5</sup> Superintendente de Desenvolvimento Sustentável, SEAPPA/RJ. E-mail: gstrauch58@gmail.com

<sup>6</sup> Agrônomo e geógrafo, CIRAD/Tetis. Professor, INEAF/UFPA. E-mail: marc.piroux@cirad.fr

<sup>7</sup> Socióloga, INRA-Ecodéveloppement. E-mail: claire.lamine@inra.fr

<sup>8</sup> Professor, PPGAA/UFPA. E-mail: williamassis@ufpa.br

<sup>9</sup> Professor, PPG-MADER/PPGP/UnB. E-mail: unbavila@gmail.com

<sup>10</sup> Professora, FAV/UnB. E-mail: flavianecanavesi@unb.br

<sup>11</sup> Pesquisador, Embrapa Tabuleiros Costeiros. E-mail: edson.diogo@embrapa.br

<sup>12</sup> Doutoranda, CPDA/UFRRJ. E-mail: yamira.rodrigues@gmail.com

<sup>13</sup> Professora, CPDA/UFRRJ. E-mail: claudia.js21@gmail.com

**Stéphane Guéneau<sup>1</sup>, Eric Sabourin<sup>2</sup>, Paulo André Niederle<sup>3</sup>, Julianna Colonna<sup>4</sup>,  
Guilherme de Freitas Ewald Strauch<sup>5</sup>, Marc Piroux<sup>6</sup>, Claire Lamine<sup>7</sup>,  
William Santos de Assis<sup>8</sup>, Mario Lucio de Ávila<sup>9</sup>, Flaviane de Carvalho Canavesi<sup>10</sup>,  
Edson Diogo Tavares<sup>11</sup>, Yamira Rodrigues de Souza Barbosa<sup>12</sup> e Claudia Job Schmitt<sup>13</sup>**

### RESUMO

O artigo apresenta elementos de síntese transversal e comparativa de uma pesquisa que tratou dos processos de construção das Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica (PEAPOs) em onze estados do Brasil. A partir de informações coletadas por meio de análise documental e de entrevistas semiestruturadas com atores e gestores, construiu-se uma matriz comum de análise da ação pública. Os resultados mostram a mobilização dos movimentos sociais de promoção da agroecologia, aliados a diferentes atores nos poderes públicos estaduais, em paralelo ao desmantelamento de diversas políticas nacionais, como a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), somado a um quadro de incertezas após as últimas eleições presidenciais.

**Palavras-chave:** Análise da Ação Pública. Políticas Públicas. Agroecologia. Brasil.

### ABSTRACT

This paper presents elements of a transversal and comparative synthesis of a research focusing on the processes of construction of State Policies for Agroecology and Organic Production (PEAPOs) in 11 Brazilian federated states. Based on information originated from documentary analysis and semi-directive interviews of actors and managers, we designed a common frame to analyze public action. The results show a mobilization of the pro-agroecology social movements, allied with other actors in the public sphere, parallel to the dismantling of several public policies, such as the National Policy of Agroecology and Organic Production (PNAPO), and the growing uncertainties following the last presidential elections.

**Keywords:** Public Action Analysis. Public Policies. Agroecology. Brazil.

**Recebido em:**

02/05/2019

**Aceito para publicação em:**

20/05/2019

**Correspondência para:**

pauline.cuenin3@gmail.com

## Introdução

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), instituída em 2012 pelo Decreto nº 7.794 (BRASIL, 2012), é resultado da atuação de movimentos da sociedade civil (movimentos sociais, sindicais, acadêmicos, entre outros) com o objetivo de propor e implementar alternativas ao modelo de agricultura convencional ensejado pela revolução verde (KALIL e MARRA, 2016; SAMBUICHI et al., 2017).

No Brasil, a institucionalização da agroecologia vinha avançando significativamente desde o começo dos anos 2000, o que tornou o país pioneiro nesta temática em nível internacional (NIEDERLE et al., 2019; BAYLE e BEAUVAL, 2013). Com efeito, em 2018, a PNAPO foi reconhecida pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) como uma das melhores ações de promoção da agroecologia no mundo (prêmio “Future Policy Award”). Os elementos concretos destes avanços e do reconhecimento internacional da PNAPO foram a criação de uma estrutura de governança original e inovadora composta pela Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO) e pela Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), bem como a instrumentalização da política, a partir de 2013, por meio do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (I PLANAPO), o qual foi atualizado e revisado em 2016 (II PLANAPO) (SCHMITT et al., 2017).

No entanto, desde o início do governo Temer (maio de 2016), o país vem enfrentando um processo de desconstrução das políticas de apoio à agricultura familiar (DE MATTOS, 2017; MATTEI, 2018; SABOURIN, 2018). Esta ruptura de trajetória foi marcada, sobretudo, pela extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Além disso, os recursos destinados à agricultura familiar foram reduzidos e várias políticas paralisadas. Por exemplo, os recursos aplicados na aquisição de produtos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), um programa que incentiva o manejo agroecológico dos sistemas produtivos, foram reduzidos de R\$ 287,5 milhões em 2015, para R\$ 63,3 milhões em 2018, ou seja, uma diminuição de 79% no período (CONAB, 2019). Sendo a PNAPO uma política que tem como protagonista principal a agricultura familiar e camponesa (MOURA, 2017; NIEDERLE et al., 2019), o apoio público à agroecologia não escapou desse movimento de desmantelamento.

O atual governo Bolsonaro acelerou, ainda mais, o processo de desmonte. Ao decidir pela extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) logo depois da sua posse (CASTRO, 2019), o presidente em exercício deixou evidente que – em benefício dos setores tradicionais do agronegócio exportador de *commodities* – pretende desconstruir o quadro institucional que, até agora, sustentou não apenas a agricultura familiar, mas, sobretudo, aqueles segmentos desta categoria que, ao longo dos últimos anos, construíram os modelos mais inovadores de produção e consumo sustentável. Soma-se a isso, a assinatura do Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019, que determinou a extinção da CIAPO e da CNAPO (BRASIL, 2019), implicando o desmonte da política federal de agroecologia.

Entretanto, em nível subnacional, nos estados federados, existem iniciativas específicas de construção de políticas estaduais de agroecologia e de produção orgânica (PEAPOs), as quais foram pouco analisadas pela literatura. Embora a institucionalização da agroecologia no nível federal já tenha sido objeto de várias análises (PETERSEN et al., 2013; SAMBUICHI et al., 2017; NIEDERLE et al., 2019), poucos estudos voltaram-se para as políticas e programas estaduais visando entender quais são as conceituações da agroecologia apoiadas pelos atores e os processos por meio dos quais as ideias agroecológicas são incorporadas pela ação pública. Além disso, a desconstrução das políticas federais de agricultura familiar e de agroecologia incentiva a observação das mudanças nas relações de poder entre os atores e das rupturas de trajetórias institucionais, para avaliar seus efeitos sobre as dinâmicas de institucionalização das agroecologias em curso no nível estadual.

O objetivo deste artigo é explorar as formas de institucionalização da agroecologia nos estados brasileiros, de maneira a identificar avanços e obstáculos nas interações entre atores públicos e da sociedade civil, em particular, efeitos de alavancagem e difusão de modelos de agricultura alternativa no Brasil. Estas formas de institucionalização são materializadas e, portanto, analisadas, principalmente a

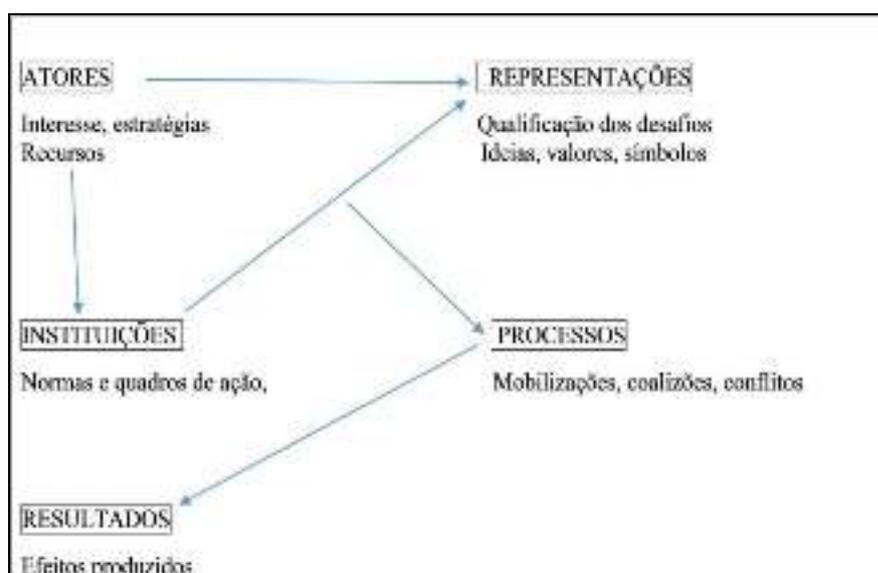
partir da construção das PEAPOs. A questão central é verificar em que medida as dinâmicas em curso no nível subnacional contrapõem ou, ao contrário, reforçam as rupturas observadas a nível federal.

O artigo conta, além dessa introdução e da conclusão, com oito seções. As duas primeiras apresentam o referencial teórico e metodológico do estudo. A terceira seção descreve o nível de institucionalização das PEAPOs nos estados estudados. As seções seguintes expõem os resultados tratando dos atores e das suas (re)configurações, das representações da agroecologia que sustentam as políticas públicas, das instituições que enquadram os atores, dos processos de construção das políticas e, finalmente, dos resultados destes processos em termos de governança dessa política e dos principais instrumentos de ação pública.

## Fundamentos teóricos

Para responder à pergunta de pesquisa, a análise foi baseada nas teorias da sociologia da ação pública. Vários pesquisadores preferem usar o termo "ação pública" em vez de "política pública", porque permite destacar a natureza descentralizada e multinível dos processos de construção das políticas públicas. A evolução da análise das políticas públicas para uma sociologia política da ação pública corresponde, portanto, à mudança de uma concepção de produção estatal de políticas públicas para uma concepção em termos da construção coletiva da ação pública, dando atenção às transformações do exercício do poder político e da sua legitimação (HASSENTEUFEL, 2011; DE MAILLARD e KÜBLER, 2015).

Além disso, para entender as dinâmicas e os processos de institucionalização da agroecologia ao nível estadual, optou-se por adaptar um quadro de análise conhecido como o pentágono da ação pública (LASCOURMES e LE GALÈS, 2012a), o qual inclui cinco variáveis: atores, instituições, ideias, processos e resultados. Embora a primeira representação gráfica desse quadro apresente a forma geométrica de um pentágono com as variáveis interligadas, os autores proponentes da mesma a modificaram na segunda edição de sua obra com vistas a destacar a dimensão menos simétrica e mais dinâmica das relações entre essas variáveis (Figura 1).



**Figura 1.** O "pentágono" da ação pública.  
Fonte: Lascoumes e Le Galès (2012b)

A análise da variável "atores" deve evidenciar a diversidade e a característica dos atores (individuais ou coletivos) envolvidos nos processos de construção da política, seus recursos, graus de autonomia, interesses simbólicos e materiais que guiam suas estratégias e escolhas. Os "interesses"

representam a dimensão cognitiva da ação pública, ou seja, as representações e os sistemas de valores que conferem sentido à ação dos atores. As ações e interações entre os atores estão enquadradas pelas instituições. Neste sentido, a análise institucional se refere ao estudo das normas, regras, rotinas e procedimentos que governam as interações. A combinação dessas três primeiras variáveis determina os processos, os quais correspondem às formas de mobilização dos atores individuais ou coletivos, bem como às dinâmicas de trocas entre esses atores para criar ou desfazer coalizões de ação. Os resultados são as consequências da ação pública: o que foi produzido em termos de instrumentos “*outputs*”, mas também os efeitos sobre as organizações e sobre o comportamento dos atores-alvo “*outcomes*” e os impactos sobre o problema a ser solucionado pela ação pública. Como veremos na descrição detalhada dos estudos de casos das PEAPOs, devido ao baixo nível de implementação das políticas estaduais de agroecologia, escolhemos não tratar dos efeitos e dos impactos.

## Metodologia

Em setembro de 2017, aproveitando a realização do Congresso Brasileiro de Agroecologia, pesquisadores que realizavam pesquisas sobre a institucionalização da agroecologia em quatro estados do Brasil se reuniram e lançaram uma iniciativa de pesquisa sobre as políticas estaduais de apoio à agroecologia e produção orgânica. Para tanto, inicialmente foi elaborada uma primeira matriz de análise inspirada em uma pesquisa anterior, construída no âmbito da rede “Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina” (PP-AL [www.pp-al.org/es](http://www.pp-al.org/es)), cujo objetivo era realizar um estudo comparativo das políticas nacionais de promoção da Agroecologia nos países da América Latina.

Posteriormente, essa matriz foi adaptada ao objeto de estudo (ver Quadro 1) com base no arcabouço teórico acima apresentado.

**Quadro 1.** Matriz de análise das políticas de promoção da agroecologia aplicadas no nível subnacional

<b>1 Atores</b>
Atores-chave (individuais e coletivos) da construção da PEAPO
Funções dos atores e forma de relação entre o Estado e a Sociedade civil
Recursos e interesses dos atores
<b>2 Representações</b>
Ideias e concepções de agroecologia prevalentes na PEAPO
Tensões entre atores (no sentido da confrontação das ideias)
Principais problemas públicos (sociais) que se destacam nos debates e/ou na agenda política
<b>3 Instituições</b>
Trajetória institucional (inclusive “dependência de caminho”) e situação atual da PEAPO (em construção, aprovada, implementada)
Contexto político estadual e contexto político post-eleições
Nível de institucionalização
<b>4 Processos</b>
Coalizões políticas a favor e contra a PEAPO
Espaços de debate e arenas
Pontos de tensões e conflitos entre atores e coalizões
<b>5 Resultados:</b>
Modelo de governança da PEAPO
Instrumentos da PEAPO
Instrumentos que dialogam com a PNAPO e com outras políticas (estaduais ou federais)

Vários grupos de pesquisa realizando trabalhos de campo em sete outros estados se juntaram, progressivamente, à iniciativa de pesquisa e contribuíram para aprimorar gradualmente a matriz de análise que, ao final, foi aplicada entre fevereiro de 2018 e abril de 2019, em onze estados federados: Amazonas, Pará, Maranhão, Distrito Federal, Bahia, Sergipe, Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. A coleta de dados foi realizada paralelamente pelas equipes atuando em cada estado e envolveu, fundamentalmente, observações participantes e entrevistas.

Devido à progressiva adesão de outros estados, o número de entrevistas foi bastante heterogêneo, variando de cinco a mais de 30, dependendo do estado. Em razão disso, os resultados da pesquisa mostram dados empíricos mais detalhados para certos estados do que para outros. Por fim, foi realizada uma oficina coletiva de análise comparativa em março de 2019, para harmonizar e estruturar os resultados dos estudos de caso.

### Grau de institucionalização das PEAPOS

Na maior parte dos onze estados estudados, a institucionalização da agroecologia envolveu instrumentos jurídicos específicos, como leis e decretos, que foram adotados de 2010 até 2019, ou pelo menos que foram objeto de projetos de leis atualmente em discussão nas Assembleias Legislativas Estaduais (Figura 2).

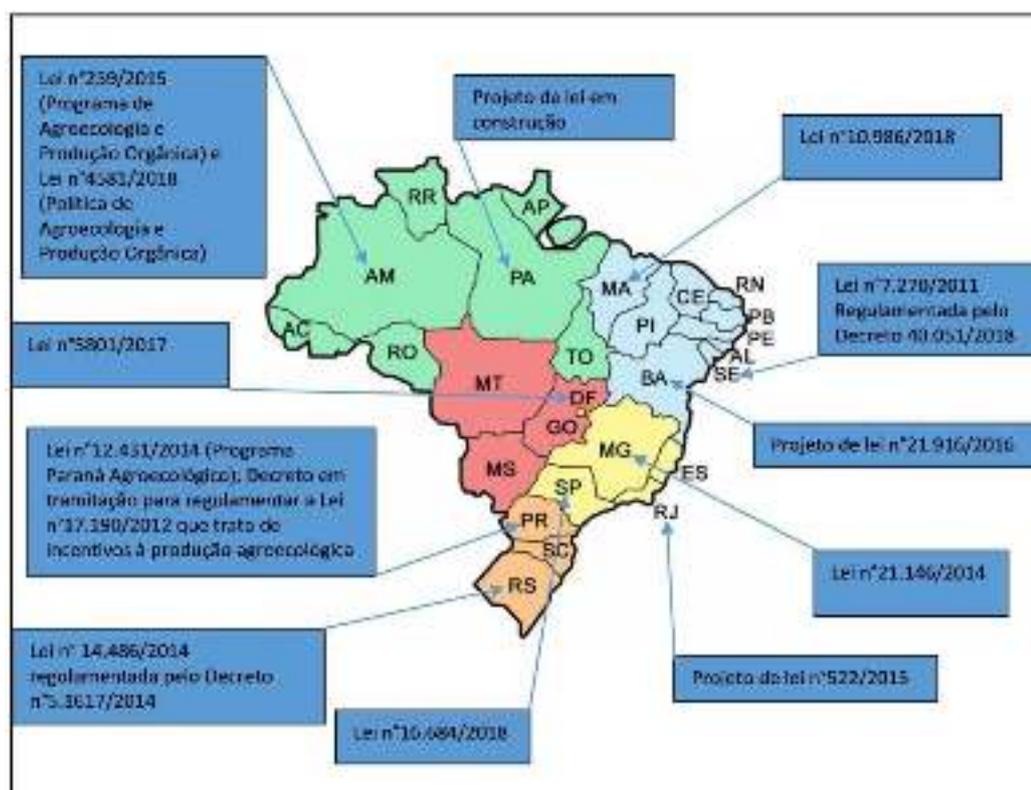


Figura 2. Situação de institucionalização das PEAPOS nos onze estados estudados.

Essa institucionalização progressiva ocorreu em vários ciclos. Alguns estados são considerados “pioneiros” (RS, PR, MG, SE), na medida em que os projetos de leis para estabelecer as PEAPOS ou os Programas Agroecológicos foram escritos e submetidos por parlamentares a partir do final dos anos 2000.

Em outros estados, a institucionalização jurídica é mais recente, embora o processo possa ser gradual e sofrer várias alterações, como no caso do Amazonas. Ainda que a lei que estabelece a PEAPO-AM tenha sido promulgada apenas em 2018, já existia uma primeira lei promulgada pela Câmara Legislativa do estado do Amazonas em 2015, a qual criou o Programa Estadual de Agroecologia e

Produção Orgânica. A nova lei foi elaborada por conta de duras críticas formuladas por movimentos sociais quanto à falta de participação das entidades agroecológicas no processo de construção do Programa e a sua fragilidade no entendimento dos processos locais de produção.

Em três estados (DF, MA, SP), embora o ativismo a favor da incorporação da agroecologia na agenda política tenha iniciado ainda nos anos 1990, os projetos de leis foram escritos e debatidos nos últimos anos, e as leis foram promulgadas entre 2017 e 2018. Por fim, em três outros estados, existem apenas projetos de lei para instituir uma PEAPO (RJ, BA), ou os atores ainda estão discutindo a oportunidade de elaborar tal legislação (PA).

### Os atores da construção das PEAPOs e suas configurações: a importância da sociedade civil organizada

Assim como no caso da PNAPO, a construção das PEAPOs foi marcada pela forte atuação das organizações da sociedade civil. O movimento de agroecologia começou em algumas grandes cidades como São Paulo, onde as primeiras redes de agricultura alternativa nasceram no final dos anos 1970, principalmente pela contribuição de agrônomos emblemáticos como José Lutzemberger. Em 1989, o Grupo de Agricultura Alternativa da Associação dos Engenheiros Agrônomos do Estado de São Paulo fundou a Associação de Agricultura Orgânica (AAO), com a adesão de produtores, agrônomos, técnicos e consumidores de seis estados brasileiros. A AAO esteve envolvida em ações com o movimento agroecológico do Brasil e da América Latina, mas ela tinha, também, uma atuação local expressiva no Estado de São Paulo, o que levou à criação da Comissão Técnica de Agricultura Ecológica da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (COSTA, 2019).

Nos outros estados, se destacam, entre outros, a Rede de Agroecologia do Maranhão - RAMA (LOCH et al., 2018), a Rede Sergipana de Agroecologia - RESEA (DOS SANTOS et al., 2016), a Rede Maniva de Agroecologia no Amazonas - REMA (WANDELLI et al., 2016), a Articulação Brasiliense de Agroecologia - ABRAA (SABOURIN et al., 2019, neste número da RBA). Ademais, vale mencionar o papel da Rede Ecológica de Agroecologia na Região Sul do país, a qual foi formada oficialmente em 1998 e atualmente congrega, aproximadamente, 340 grupos de agricultores e 20 ONGs.

Geralmente a composição dessas redes inclui indivíduos (muitas vezes pesquisadores e/ou professores e estudantes das universidades ou institutos federais e estaduais de educação), inúmeras associações (organizações de produtores agroecológicos e orgânicos, ONGs ambientais e de promoção da agroecologia, associações de consumidores de produtos orgânicos) e representantes locais de movimentos sociais e sindicatos rurais (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, Federações de Trabalhadores Rurais). No Distrito Federal, por exemplo, militantes da agricultura alternativa tiveram um papel determinante na institucionalização da agroecologia, em particular ex-estudantes de agronomia que foram líderes de organizações estudantis e profissionais, como a Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (FEAB) e a Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos do Brasil (FAEAB), os quais criaram, em Brasília, uma das primeiras Associações de Agricultura Ecológica do Brasil (AGE), em 1989. Na região sudeste (SP, RJ), destaca-se, também, o ativismo dos movimentos de apoio à agricultura urbana. No Maranhão, associações como a Tijupá e a Associação em Áreas de Assentamento do Estado do Maranhão (ASSEMA) foram muito ativas na organização da RAMA. No estado do Pará, durante os anos 1990, o Grupo de Assessoria em Agroecologia na Amazônia (GTNA), promoveu intercâmbios e difundiu noções de agroecologia em meio a técnicos que atuavam diretamente com organizações de trabalhadores rurais (CARNEIRO, HÖHN, CALORIO, 2004).

Com relação aos atores estatais, estes geralmente estão em contato relativamente próximo com as redes agroecológicas (Figura 3) e têm tido um papel importante para atender às reivindicações dos movimentos de promoção da agroecologia, bem como ajudar a colocar o tema na agenda política. Este foi o caso da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA), em Minas Gerais, da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural (SDR), no Rio Grande do Sul, e da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), no Maranhão. Muitas vezes, os atores-chave da agroecologia na esfera pública são agrônomos sensíveis à causa da agricultura familiar e da agroecologia, que conseguiram ocupar cargos nas administrações estaduais. Estes atores são geralmente apoiados por técnicos das

empresas estaduais de assistência técnica, professores das universidades e pesquisadores da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

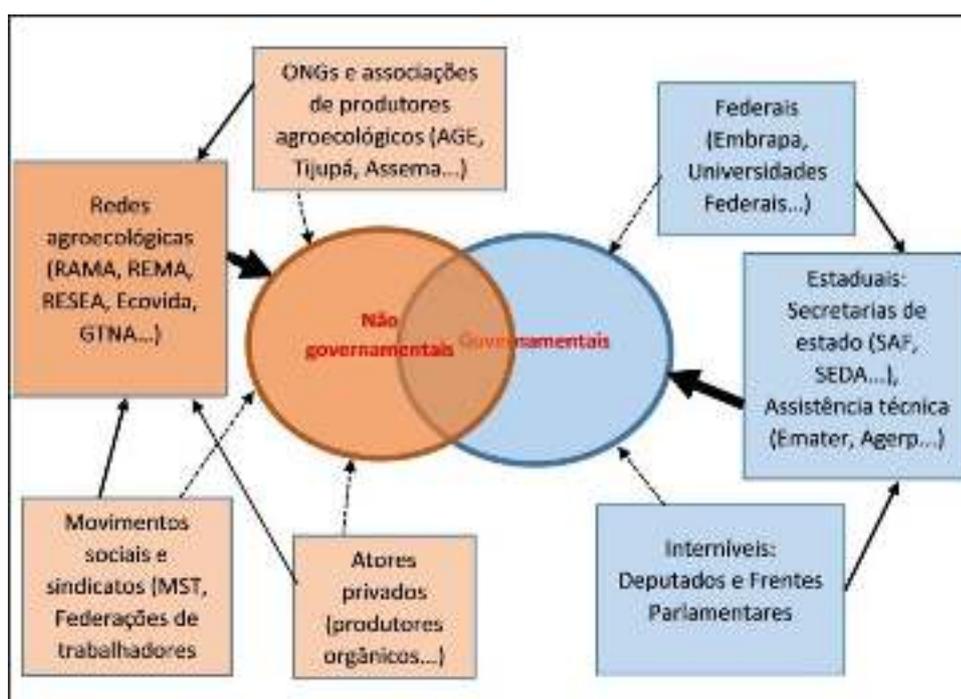


Figura 3. Configuração dos atores na construção das PEAPOs

Os atores das administrações estaduais possuem, por um lado, os recursos jurídicos internos para preparar os projetos de lei de agroecologia e, por outro lado, as conexões políticas necessárias para encontrar aliados nas assembleias locais. Por exemplo, no estado de São Paulo, o projeto de lei foi apoiado pela Frente Parlamentar em Defesa da Produção Orgânica e Desenvolvimento da Agroecologia, fruto de uma iniciativa criada em março de 2013, a qual envolveu cerca de 50 parlamentares de diferentes correntes ideológicas e 60 organizações da academia e sociedade civil para debater caminhos para institucionalizar a política estadual.

### Representações quase consensuais da agroecologia?

Assim como ocorreu com a PNAPO, as definições de agroecologia incorporadas pela maioria das PEAPOs também revelam a opção por um conceito abrangente, no qual predomina a ideia de agroecologia como ciência ou campo do conhecimento. Ao incorporar uma definição tão ampla, a maioria das PEAPOs sugere um processo de construção que busca incorporar as demandas e particularidades de cada grupo social, evitando conflitos latentes. Assim, por um lado, do ponto de vista da capacidade de orientação da ação pública, este tipo de definição se mostra pouco operacional e não reflete as divergências de representação do objeto agroecologia. Por outro lado, ela permite ajustes e adaptações no sentido de destacar segmentos e práticas sociais específicos à realidade do estado.

Analisando as principais ideias que os atores individuais e coletivos defendem em cada estado, podemos tipificar as representações da agroecologia em quatro grandes categorias:

a) Uma perspectiva técnico-produtiva associada à produção orgânica. Essa representação focaliza os modelos técnicos oriundos das ciências agrônômicas modernas, cujo objetivo é a busca da produtividade agrícola sem recorrer ao pacote tecnológico baseado em produtos químicos e organismos geneticamente modificados (OGM). Ela pode ser baseada na estratégia da promoção dos Sistemas Agroflorestais (SAFs), consórcios de espécies produtivas e exóticas, ou outras técnicas agrônômicas. Essa visão é compartilhada por alguns engenheiros agrônomos, pesquisadores da Embrapa e universitários que se reivindicam do mundo da agroecologia. Por exemplo, o Programa de Pós-Graduação em

Agroecologia da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) - pioneiro da institucionalização científica da agroecologia no Brasil por ser o primeiro reconhecido pelo Ministério da Educação, em 2002, com a nomenclatura “Agroecologia” - conta com uma boa parte de seu corpo docente que se situa nessa perspectiva técnico-produtiva.

b) Uma concepção de agroecologia política baseada em outra maneira de pensar as relações sociais e econômicas, e as relações com a natureza, conforme as ideias agroecológicas desenvolvidas no âmbito das redes de agroecologia. Esta corrente se situa em contraposição à agricultura convencional e representa boa parte dos movimentos da agroecologia política que reivindicam a promoção de sistemas agroalimentares sustentáveis como “alternativas” ao modelo dominante. Porém, a concepção da agroecologia é direcionada tanto por princípios agroecológicos técnicos (equilíbrio ecológico, métodos culturais biológicos, manutenção do solo, etc.) quanto por princípios socioculturais (incorporação do conhecimento e das culturas tradicionais; autoconsumo, segurança alimentar e nutricional; igualdade de gênero e respeito às diferenças).

c) Uma concepção próxima à visão da agroecologia política, mas que privilegia a transição agroecológica da agricultura familiar, os aspectos produtivos, incluindo, também, as questões de desigualdades e de inclusão social, entre outras. Neste caso, a agroecologia é considerada como um sistema de produção da agricultura familiar com baixo impacto na natureza, que permite destacar o “lado sustentável” da agricultura familiar em oposição à “dimensão degradante” do agronegócio. A diferença entre essa concepção da agroecologia e as ideias defendidas pelas redes históricas de agroecologia é tênue, porém relevante, pois vários atores dos movimentos sociais e da assistência técnica envolvidos nos debates sobre agroecologia às vezes definem como excessivamente “ideológica”, “radical” ou “dogmática” a corrente de pensamento histórica da agroecologia política. Concretamente, as divergências dizem respeito, por exemplo, aos aspectos técnicos (autorização do uso de calcário ou da mecanização) ou relativos à comercialização (possibilidade de venda de produtos não orgânicos em feiras agroecológicas).

d) Uma perspectiva que se aproxima da agricultura empresarial, privilegiando as práticas “sustentáveis” dos agricultores convencionais, inclusive aquelas vinculadas à certificação orgânica e/ou participativa. Com essa perspectiva, a agroecologia, que antigamente era exclusivamente uma referência conceitual vinculada aos movimentos sociais camponeses, comunidades tradicionais e indígenas, é apropriada pelos movimentos da agricultura familiar empresarial, tornando o conceito o vetor principal de acomodação ecológica da agricultura convencional. Na PEAPO-MG, por exemplo, a transição agroecológica é compreendida como uma transformação nas práticas e formas de manejo associadas, especificamente, aos “agro-ecossistemas convencionais”, destacando, sobretudo os aspectos relacionados à produção. Essa concepção da agroecologia está mais alinhada com o sistema econômico capitalista, em particular no que tange ao objetivo de expansão da oferta de produtos certificados e dos mercados, inclusive mercados convencionais (supermercados e lojas de orgânicos).

Essas representações diferenciadas criam tensões entre os grupos de atores na definição das políticas e ações prioritárias, as quais se expressam em questões como: a concepção técnico-produtiva associada à produção orgânica *versus* a perspectiva da agroecologia política (em particular no DF, MA, e PA); as divergências sobre o público alvo das políticas: abarcar práticas agroecológicas dos agricultores convencionais e/ou não certificados de um lado, *versus* atender apenas ou prioritariamente agricultores agroecológicos e/ou certificados do outro (RS, PR e SP). Contudo, apesar dessas tensões, podemos considerar que a agroecologia é vista em todos os estados como um marco de ação para facilitar a transição para sistemas agrícolas sustentáveis, embora a representação dominante se aproxime da concepção compartilhada de agroecologia política que foi promovida pelas redes de agroecologia em nível federal, em particular, pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), ou seja, a agroecologia como alternativa sustentável aos padrões atualmente dominantes na organização do desenvolvimento rural brasileiro (NIEDERLE et al., 2019).

### Contextos políticos e trajetórias institucionais

A institucionalização da agroecologia no nível estadual beneficiou-se de um contexto político favorável, o qual envolve a proximidade dos atores do poder executivo e dos serviços técnicos das administrações locais com os movimentos sociais estaduais em favor da agroecologia. Este contexto institucional local refletia, numa certa medida, a adoção da democracia participativa como referencial

de ação pública a partir dos anos 1990, com a abertura de espaços de diálogos entre sociedade civil e governos, dando origem a uma pluralidade de dinâmicas de institucionalização da agroecologia em diversas escalas (União, Estados federados, Municípios, Territórios). No Paraná, por exemplo, em 1998 foi criado o Conselho Estadual da Agricultura Orgânica (CEAO), "órgão normativo, deliberativo e regulador" de composição conjunta (cinco entidades governamentais, cinco ONGs). No estado de São Paulo, um órgão similar foi instituído em 2000, a Câmara Setorial de Agricultura Ecológica, responsável por diversas discussões e articulações do estado.

O ambiente político e institucional que favoreceu o fortalecimento das políticas de agricultura familiar durante os anos 2000 e a primeira metade dos anos 2010, possibilitou que a ação de diferentes setores mobilizados em torno da agroecologia adquirisse maior densidade política e coesão. Seguindo a dinâmica iniciada no nível federal, vários estados criaram espaços de governança participativa das políticas públicas. Os Conselhos de Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (CEDRAF) tiveram um papel catalizador de introdução da questão agroecológica nas agendas políticas de vários estados. Por exemplo, no Paraná, o CEDRAF teve a ideia de construir um programa de agricultura orgânica e agroecológica, que levou à criação, em 2007, de uma Câmara Setorial de Agroecologia e Agricultura Orgânica responsável pela elaboração do programa agroecológico paranaense (entre 2008 e 2011), adotado em 2014. O Rio Grande do Sul também conta com uma Câmara Técnica de Agroecologia (CTAGRO) vinculada ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS).

Além disso, a criação de novas secretarias de estado dedicadas ao desenvolvimento agrário e à agricultura familiar reforçaram essa dinâmica. No estado de Minas Gerais, por exemplo, foi criada a Subsecretaria da Agricultura Familiar e Regularização Fundiária em 2011 e, posteriormente, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA), à qual foi incorporada a Subsecretaria da Agricultura Familiar. Nesse período foram aprovados diversos marcos regulatórios favoráveis à agricultura familiar, agricultura urbana e povos e comunidades tradicionais, incluindo a PEAPO-MG. No DF, as evoluções institucionais foram marcantes no que tange à assistência técnica agroecológica a partir de 2004, conduzindo à capacitação de muitos extensionistas do DF em agroecologia e produção orgânica, o que também ocorreu no estado de São Paulo, que já formou mais de 300 técnicos desde 2013.

Em vários estados, as alternâncias no poder executivo nos anos 2010 abriram uma janela de oportunidade política para o fortalecimento da pauta agroecológica, como no caso do Maranhão, com a posse do Governador Flavio Dino (2015-2018, reeleito). Por sua vez, a construção da PEAPO-MG foi marcada pela atuação do Governo Antônio Anastasia (2010-2014). A construção da PEAPO do RS ganhou relevância no Governo Tarso (2011-2014) e encontrou dificuldades após seu fim. Já no Pará, a ausência de mudança política durante o período 2011-2018 é um dos fatores explicativos das dificuldades de institucionalização da agroecologia, apesar de um contexto favorável no nível federal e em vários estados da União. Durante os dois mandatos do governo Jatene (PSDB), as forças políticas eram desfavoráveis à agricultura familiar e à agroecologia.

Os processos de institucionalização da agroecologia também sofreram retrocessos em vários estados (RS, MG, PR), em particular no período de mudanças políticas recentes. Em Minas Gerais, o novo governador recém-eleito Romeu Zema, apresentou um projeto de lei visando a extinção da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Agrário (SEDA). Este fato sinaliza um momento claro de ruptura institucional na trajetória de construção da política estadual de promoção da agroecologia neste estado. No Rio Grande do Sul, durante o Governo Sartori (2015-2018), a agroecologia já não era um assunto prioritário e há dúvidas sobre a continuidade da implementação dessa política a partir de 2020. A Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) que abrigava as políticas para a agricultura familiar e agroecologia foi rebaixada à condição de subsecretaria no interior da Secretaria da Agricultura no novo governo. No Paraná, apesar de uma dinâmica pioneira de institucionalização da agroecologia a partir do final dos anos 2000, o governo Beto Richa (2011-2018) não apoiou significativamente a agroecologia. Embora duas leis tenham sido sancionadas, os recursos financeiros para implementar as ações previstas eram quase inexistentes. Com o novo governo Ratinho Jr. (2019-2022), a situação é ainda pior, sinalizando uma tendência clara de desestruturação das políticas. O governo propõe a extinção do Centro Paranaense de Referência em Agroecologia (CPRA) criado em 2004, única organização deste tipo no Brasil, reunindo pesquisadores e extensionistas. No estado de São Paulo, da gestão de João Dória

(2019-2022), a transformação da Secretaria de Meio Ambiente (SMA) em uma subsecretaria subordinada à área de infraestrutura e a transferência de parte de suas atribuições à Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA), também deixa dúvidas sobre o caminho futuro da pauta de agroecologia neste estado.

### Coalizões e formas de mobilizações

Em muitos estados, a mobilização dos atores e a disseminação de ideias em favor da agroecologia no nível estadual foram, inicialmente, realizadas em espaços de debates de âmbito nacional, como os encontros nacionais de agroecologia (ENA) organizados desde 2002 ou os Congressos Brasileiros de Agroecologia (CBA), organizados desde 2003 no âmbito da Associação Brasileira de Agroecologia (ABA). Foi dentro desses espaços que se formaram as primeiras redes agroecológicas locais, muitas vezes ligadas à pesquisa e à extensão rural. Essa dinâmica de institucionalização da agroecologia também se fortaleceu nas grandes cidades, por meio da criação de movimentos de desenvolvimento da agricultura urbana.

A partir da atuação política dessas redes estruturadas, várias atividades e manifestações contribuíram para disseminação mais ampla das ideias agroecológicas no nível subnacional, como por exemplo, a realização das caravanas agroecológicas, a organização de encontros estaduais de agroecologia, a sistematização e a troca de experiências agroecológicas, a criação de cursos e formações universitárias em agroecologia, a criação de feiras agroecológicas, que podem ser consideradas não apenas como espaços de vendas de produtos, mas também como espaços políticos de difusão das ideias agroecológicas, em particular nas cidades.

Posteriormente, a organização de seminários descentralizados sobre a PNAPO e o PLANAPO também teve uma função de mobilização dos representantes políticos locais e, às vezes, estimulou a atividade parlamentar sobre a agroecologia, em particular a redação e/ou o apoio a projetos de lei sobre a agroecologia pelos deputados estaduais, como foi o caso no estado do Rio de Janeiro, em 2017, após o Seminário Regional de Agroecologia e Produção Orgânica da Região Sudeste.

Na maioria dos estados, houve uma transposição do processo de construção e disseminação das ideias agroecológicas em arenas institucionalizadas, onde os projetos de leis foram elaborados e/ou discutidos. Este é o caso do estado do Maranhão, no qual a minuta do projeto de lei de agroecologia foi discutida no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRUS). Em outros estados (PR, MG, RS), o CEDRAF desempenhou esse papel de construção participativa das PEAPOs. Em regra geral, exceto nos casos do estado do Rio de Janeiro e do Amazonas, as Comissões de Produção Orgânica (CPOrg), compostas por representantes de segmentos da rede de produção orgânica dos estados, não foram muito ativas na construção das PEAPOs. Todavia, em alguns casos (RS, PA, DF, PR, SP) os atores circulam entre a CPOrg e os espaços específicos dedicados à construção das PEAPOs.

A formação de “coalizões de causas” (SABATIER, 1988) em favor da agroecologia ocorreu dentro dessas arenas e três tipos de coalizões foram identificados:

- a) Coalizão ampla entre redes agroecológicas e de produção orgânica, organizações da agricultura familiar e gestores públicos (RS, PR, MG, SE, BA, SP);
- b) Coalizão ampla entre redes agroecológicas e de produção orgânica, organizações da agricultura familiar e gestores públicos, mas com grupos de interesses diferenciados dentro das coalizões (MA, DF). No caso do Maranhão, as ideias e valores sustentados pelas organizações ligadas à agricultura familiar (MST, sindicatos) se diferenciam daquelas do grupo de interesse histórico em favor da agroecologia representado pelo núcleo duro da RAMA, mas ambas as organizações se juntaram em uma única coalizão de causa. No DF, as articulações a favor da agroecologia e os grupos de interesse da produção orgânica têm uma origem comum e fazem parte da mesma coalizão ampla que apoiou a PEAPO-DF, apesar de várias divergências de valores e de prioridade: os primeiros apoiam a capacitação nos assentamentos e atividades militantes de difusão das ideias agroecológicas (organização de seminários, criação de redes); os segundos privilegiam ações para a certificação e comercialização diferenciada de produtos orgânicos.

c) Coalizões mais diferenciadas entre atores que apoiam uma representação da agroecologia que se aproxima da ecologização da agricultura convencional e até do chamado “agronegócio verde”, bem como movimentos que defendem uma visão politizada da agroecologia (PA, AM). Apesar dessas visões bem diferenciadas, esses atores se reuniram em uma coalizão que enfrenta o agronegócio tradicional.

As avaliações parecem convergir no sentido de que, para a construção dos projetos de lei, as coalizões não colocavam em questão, pelo menos de uma forma aberta, temas mais delicados, relacionados aos grandes interesses do agronegócio e da mineração. No entanto, existem alguns fatores de desestabilização das coalizões. Três tipos de tensões foram identificados:

a) **Tensões quanto à comercialização.** A comercialização diferenciada dos produtos é uma das questões que gera discordâncias entre os atores que querem desenvolver mercados orgânicos exclusivos (comercialização em nichos de mercados) e outros que são favoráveis a uma visão menos empresarial da comercialização, com maior foco na dimensão social e solidária das feiras. No Distrito Federal, por exemplo, foram observadas tensões entre as modalidades de comercialização no mercado orgânico, o qual foi criado dentro da Central de Abastecimento (CEASA). No Pará, um grupo de atores promove o acesso de alimentos saudáveis para toda sociedade, já outro grupo mais focado na promoção da agricultura orgânica defende uma perspectiva de produto de nicho. No Maranhão, alguns atores históricos da agroecologia criticam a iniciativa do estado, em parceria com os movimentos sociais a favor da agricultura familiar, de implementar um roteiro de feiras agroecológicas, pois alguns produtos não são agroecológicos, e as feiras são mais parecidas com feiras da agricultura familiar do que feiras “verdadeiramente” agroecológicas. Em virtude disso, encontramos outro roteiro de feiras agroecológicas no Maranhão, sustentado pela Associação Tijupá, que se fundamenta mais na economia solidária e na agroecologia.

b) **Tensões conceituais.** Observam-se tensões entre dois grupos de interesses ligados à agricultura familiar sobre o conceito da agroecologia, pois o conceito tem sido apropriado por dois grupos de atores não necessariamente alinhados: de um lado, os produtores orgânicos num sistema de produção semelhante ao convencional e, de outro, um grupo representado pelos agricultores familiares que entendem a agroecologia como uma forma diferenciada de se relacionar com a terra, com a natureza e com o mundo, o que vai muito além de apenas abandonar o uso de defensivos e adubos químicos. Essa tensão se encontra de maneira mais ou menos expressiva em vários estados (AM, PA, RS, SP). As oposições e disputas pelo conceito de agroecologia observam-se, também, nas práticas agrícolas diferenciadas: por exemplo, alguns agricultores autorizam o uso do calcário e da mecanização, enquanto outros proíbem qualquer técnica associada à agricultura convencional. Essa linha de tensão também se exprime na maneira como cada grupo qualifica o outro, o primeiro acusando o segundo de se posicionar contra o progresso técnico e de promover uma visão radicalizada da agroecologia.

c) **Tensões de ordem orçamentária.** Nos estados cuja política foi institucionalizada, isto geralmente ocorreu no período de crise das finanças públicas e de profundas transformações no campo político-institucional, que reduziram o suporte das políticas nacionais. No estado do Maranhão existe uma tensão latente com relação ao orçamento destinado à agroecologia, ainda que o governo do estado seja favorável ao tema e à agricultura familiar. No Rio Grande do Sul, a tensão entre os atores também é de ordem orçamentária, sobretudo a partir do momento em que o governo Sartori deixou de executar o repasse de recursos para as organizações de ATER da sociedade civil e cortou os recursos do fundo estadual (FEAPER) que subsidiava o Programa Estadual de Agricultura de Base Ecológica (PABE).

Apesar das características significativamente diferentes das coalizões, e da existência de vários eixos de tensões dentro delas, os pontos comuns observados nos estados estudados são a relativa estabilidade das coalizões e a ausência de coalizões abertamente contrárias à institucionalização das PEAPs. Apenas nos estados do Pará, Amazonas, Paraná, Bahia e Minas Gerais, a sociedade civil, principalmente os movimentos sociais de promoção da agroecologia e da segurança alimentar e nutricional, encontraram certa oposição do governo, o qual tem fortes alianças com o agronegócio e os fornecedores de alimentação escolar.

Poucos estados iniciaram as fases de formulação e de implementação de planos de ação estaduais de agroecologia (PLEAPOS), o que torna a análise da governança e dos instrumentos das políticas complexa e fragmentada. No Rio Grande do Sul, o PLEAPO-RS para o período 2016-2019 está em execução, porém possui uma dotação orçamentária insuficiente e muitas ações provavelmente não serão finalizadas ou sequer iniciadas. Aliam-se a isso as muitas incertezas sobre a renovação do PLEAPO-RS em 2020 pelo novo governo estadual. O Programa Paraná Agroecológico contém um plano estadual anual, mas a perda de apoio político e os bloqueios na formalização de uma política estadual freiam a elaboração de um plano com metas detalhadas. Em Minas Gerais, o PLEAPO previsto na lei ainda não chegou a ser formalmente elaborado. Porém, existe um Plano de Ação da Estratégia Intersectorial de Redução do Uso de Agrotóxicos e Apoio à Agroecologia e à Produção Orgânica (PLANERA), em vigor no período 2018-2022. Em Sergipe, uma primeira versão do PLEAPO foi elaborada em 2018, nos demais estados, os PLEAPOS estão em processos de discussão ou ainda não foram elaborados.

**Quadro 2.** Diversas estruturas de governança das PEAPOS

PR/2008	RS/2014	MG/2014	SE/2018	DF/2017	MA/2018
Câmara Setorial de Agroecologia e Agricultura orgânica dentro do CEDRAF-PR	Comitê gestor paritário. 24 do governo + 24 da sociedade civil, a partir da CTAGRO (Câmara Técnica de Agroecologia).	Grupo Temático de Agroecologia e Produção Orgânica dentro do CEDRAF-MG	CEAPO-SE (Comissão Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica) Participação pública + RESEA (e outros movimentos sociais, economia solidária, produção orgânica).	CAO-DF (Câmara Setorial de Agroecologia e Produção Orgânica). 7 do governo + 7 da sociedade civil	Projeto de Lei em Fev.de 2019 Para criar a CEAPO-MA 8 do governo + 8 da sociedade civil

A respeito das estruturas de governança elaboradas para orientar, gerir e monitorar a implementação da PEAPO, nos onze estados estudados observamos uma proximidade com o modelo federal da PNAPO construído em torno da CNAPO, com paridade entre 14 representantes da sociedade civil organizada e 14 dos poderes públicos federais. No entanto, enquanto alguns estados criaram um órgão paritário específico baseado nesse modelo, outros optaram por integrá-lo ao CEDRAF ou criar uma câmara setorial específica dentro deste conselho (Quadro 2).

A evolução da governança das PEAPOS, sobretudo após as recentes eleições em alguns estados federados, está caracterizada por diversas rupturas, com uma tendência crescente à re-centralização da tomada de decisões. Em Minas Gerais, observamos uma desestruturação dos espaços de participação social. Com a extinção da SEDA, o CONDRAF-MG chegou a ser controlado pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA-MG), formalizando uma retomada de controle da PEAPO pelas estruturas do poder público vinculadas ao agronegócio. No Paraná, em 2019, ocorreram a extinção do CPRA e uma fusão entre quatro organizações historicamente vinculadas à agroecologia, criando uma Agência de Desenvolvimento Rural sem garantia do tratamento da agroecologia. No Rio Grande do Sul, nota-se a retração da participação da sociedade civil, o que, em grande medida, tem a ver com a própria reestruturação do arranjo governamental, em particular a extinção de fundações e o rebaixamento institucional da SDR. Em parte, esse desmonte também se observa no estado de São Paulo, com a fusão das Secretarias de Meio Ambiente, Energia e Infraestrutura, além da mudança de atribuições e do organograma da Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Contudo, a discussão para a regulamentação da PEAPO-SP continua em curso.

Em suma, nos estados onde a institucionalização das PEAPOS já era consolidada, a remoção das estruturas de governança paritárias e a colocação das PEAPOS, sob controle de um conselho ampliado desfavorável à agroecologia ou diretamente do poder executivo, sinalizam uma mudança profunda da governança. Passamos de uma governança participativa e policêntrica para um sistema mais vertical e centralizado, controlado pelos atores estatais (Figura 4).

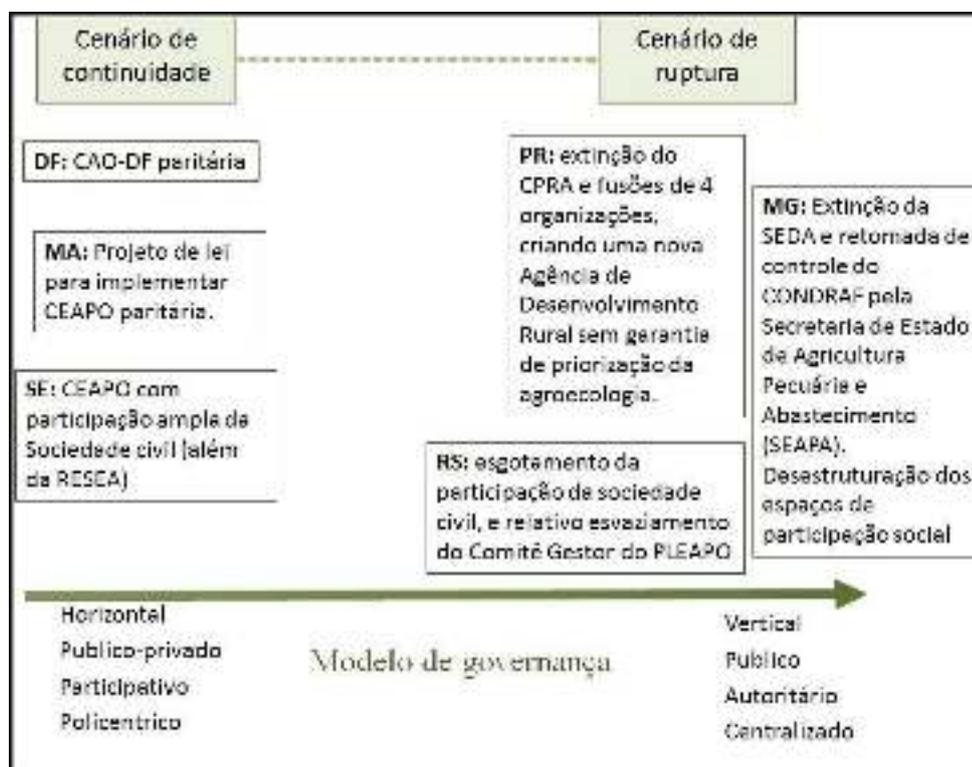


Figura 4. Modalidades de governança das PEAPOs pós-eleições nos estados onde já existem estruturas de governança das PEAPOs

Com relação aos instrumentos de ação pública de promoção da agroecologia ou que dialogam com a agroecologia, a maioria foi construída no período anterior à formalização das PEAPOs, sendo, então, abrigados dentro dos PLEAPOs, mas geralmente de maneira desarticulada. Os instrumentos listados a seguir encontram-se em estágios diferentes em cada estado (discussão, planejamento ou já implementados, mesmo que em programas anteriores à criação da PEAPO). Podemos destacar quatro principais tipos de instrumentos mobilizados em todas as PEAPOs estudadas:

- Gestão do conhecimento agroecológico.** Nessa categoria, identificamos instrumentos de pesquisa, treinamento, assistência técnica e extensão rural, com forte atuação dos Núcleos de Estudo em Agroecologia (NEAs), e uma tendência ao fortalecimento de organizações e redes (Programa Ecoforte).
- Incentivos financeiros e fiscais.** Focalizam, principalmente, programas específicos de crédito ao produtor com taxas reduzidas ou condições facilitadas, mas incluem, também, ferramentas para subsídios a organizações que prestam apoio aos agricultores agroecológicos (ONGs) e serviços técnicos de extensão (estatais e ONGs). Também existem instrumentos financeiros baseados no atendimento a condicionais ambientais como a Bolsa Verde ou outros Pagamentos por Serviços Ambientais (PSAs) ou Ecosistêmicos (PSEs).
- Comercialização.** Vários instrumentos promovem a comercialização via criação de feiras específicas para facilitar a inserção dos produtos agroecológicos em mercados. Existem, ainda, os programas de compras públicas (merenda escolar, por exemplo), a valorização dos produtos com desenvolvimento de selos e informações ao consumidor, a promoção de “rodadas de negócios”.
- Instrumentos regulatórios.** Um leque bastante amplo de dispositivos regulatórios completa a lista de instrumentos de ação pública para promoção da agroecologia, haja vista, por exemplo, o enquadramento da certificação, as leis de sementes crioulas, as leis e políticas fundiárias (terras indígenas, quilombolas, etc.), restrições ao uso do solo em regiões de mananciais.

Embora poucos instrumentos estejam realmente vinculados às PEAPOs, seja por causa dos gargalos na fase de implementação (RS e MG), seja porque as PEAPOs ainda não foram aprovadas ou estão recém-aprovadas (DF, BA, MA, PA, SP), existem vários instrumentos implementados contribuindo para institucionalizar a agroecologia a nível estadual, como os programas de capacitação de agricultores

e de educação nas escolas rurais, as compras públicas para produtos agroecológicos e o apoio às feiras agroecológicas.

## Conclusão

A análise dos processos de construção das PEAPOs mostra a riqueza, a diversidade e a importância das experiências dos movimentos sociais com relação à agroecologia. Na maioria dos estados brasileiros, a atuação das redes estaduais de agroecologia levou à inclusão da questão agroecológica na agenda política, mas o nível de institucionalização varia consideravelmente em função das conjunturas políticas de cada estado.

As tensões existentes entre vários grupos dentro das coalizões em favor da agroecologia não impediram certa convergência das propostas agroecológicas com o objetivo comum de apoiar a transição para sistemas agrícolas sustentáveis e, na maioria dos casos, em virtude da necessidade de construir uma alternativa sustentável aos modelos dominantes de produção e consumo. Esses resultados ecoam outros trabalhos sobre a institucionalização da agroecologia realizados na escala federal (NIEDERLE et al., 2019, SAMBUICHI et al. 2017).

Embora as coalizões agroecológicas não tenham encontrado forte oposição para aprovação de políticas estaduais para a agroecologia, a institucionalização destas encontra alguns obstáculos relacionados às mudanças recentes na trajetória política e institucional nos níveis federal e estadual. Nos estados pioneiros (PR, RS, MG), o processo de consolidação da agroecologia como categoria política é bloqueado ou revertido pela emergência de governos estaduais comprometidos com outros setores e projetos de agricultura. Por sua vez, onde a política agroecológica foi institucionalizada mais recentemente, a redução dos recursos financeiros fragiliza as coalizões e amplia as tensões latentes entre os atores dedicados à agroecologia e movimentos mais comprometidos com a agricultura familiar.

Contudo, apesar desses obstáculos, em face dos retrocessos políticos e econômicos que se observam em âmbito nacional no que tange ao suporte à agricultura familiar e à agroecologia, é possível que alguns estados se tornem protagonistas na construção de alternativas neste sentido. Ao que tudo indica nos próximos anos a institucionalização da agroecologia no Brasil dependerá cada vez mais do apoio e do comprometimento dos governos estaduais e, quiçá, municipais.

## Agradecimentos

Esse artigo é resultado de uma pesquisa realizada no marco dos projetos IDAE (ANR-15-CE21-0006), ODYSSEA (UE H2020, Marie Skłodowska-Curie grant agreement 691053), “Transition agroécologique à l'échelle des systèmes agri-alimentaires en France et au Brésil” (CAPES-COFECUB, Sh 944/19) e Monitora UnB-SEAD. Contou com o apoio da Agence nationale de la Recherche (ANR), da União europeia, do Comité Français d'Évaluation de la Coopération Universitaire et Scientifique avec le Brésil (COFECUB), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA) no âmbito do programa Ignácio Rangel, da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF) e da Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina (Rede PP-AL). Os autores agradecem o apoio dessas instituições.

## Referências

- BAYLE, E.; BEAUVAL, V. **Le Brésil, un pionnier de l'agro écologie. Expériences d'AVSF et de ses partenaires**. AVSF. Lyon: 2013.
- BRASIL. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Diário Oficial da União**, 21/8/2012, Seção 1, p. 4, 2012.
- BRASIL. Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019. **Diário Oficial da União**, 08/05/2019, Seção1, p.3, 2019.

- CARNEIRO, M. D. S.; et al. (Orgs). **10 Anos Trabalhando pela Agroecologia**. Belém: Gráfica Alves, Grupo de Assessoria em Agroecologia na Amazônia, 2004.
- CASTRO, I. R. R. D. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, 2019.
- CONAB. Agricultura Familiar. Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: Resultados das ações da Conab em 2018. **Compêndio de Estudos Conab / Companhia Nacional de Abastecimento**, v. 20, p. 24, 2019.
- COSTA, M. B. B. AAO: Um pouco de história. **Associação de Agricultura Orgânica**. São Paulo, Disponível em: <<http://aao.org.br/aao/quem-somos.php>> Acesso em: 18 Maio 2019.
- DE MAILLARD, J.; KÜBLER, D. **Analyser les politiques publiques**. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 2015. 260 p.
- DE MATTOS, L. M. Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira. **Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil**, v. 39, p. 43, 2017.
- DOS SANTOS, A. D. S.; et al. Trajetória e desdobramentos da construção da Caravana Agroecológica e Cultural de Sergipe. **Cadernos de Agroecologia**, v. 10, n. 3, 2016.
- HASSENTEUFEL, P. **Sociologie politique : l'action publique**. Paris: Armand Colin, 2011. 318 p.
- KALIL, L. M.; MARRA, C. A. As contribuições da Marcha das Margaridas para o avanço da pauta agroecológica no Brasil. **Cadernos de Agroecologia**, v. 10, n. 3, 2016.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: EDUFAL, 2012a. 244 p.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologie de l'action publique**. Paris: Armand Colin, 2012b. 128 p.
- LOCH, V. D. C.; et al. Os 19 Anos da Rede Agroecológica do Maranhão: contribuições e desafios. **Cadernos de Agroecologia**, v. 13, n. 1, 2018.
- MATTEI, L. A política agrária e os retrocessos do governo Temer. **OKARA: Geografia em debate**, v. 12, n. 2, p. 293-307, 2018.
- MOURA, I. F. D. Antecedentes e aspectos fundantes da agroecologia e da produção orgânica na agenda das políticas públicas no Brasil. In: SAMBUICHI, R.H.R. et al. (Eds.). **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil. Uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: IPEA, 2017. p. 25-51.
- NIEDERLE, P. A.; et al. A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia. **Redes**, v. 24, n. 1, p. 270-291, 2019.
- PETERSEN, P.; et al. Institutionalization of the agroecological approach in Brazil: advances and challenges. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, v. 37, n. 1, p. 103-114, 2013.
- SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy sciences**, v. 21, n. 2-3, p. 129-168, 1988.
- SABOURIN, E. Erosão, crise e desmonte de políticas para a agricultura familiar e agroecologia na América Latina. In: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS, CONTINUIDADES E RUPTURAS. 2018, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA/OPPA.
- SABOURIN, E.; et al. Construção da política de agroecologia e produção orgânica no Distrito Federal. **Revista Brasileira de Agroecologia**, 2019 (no prelo).
- SAMBUICHI, R. H. R.; et al, (Eds.). **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil. Uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: IPEA. 2017. 463 p.
- SCHMITT, C.; et al. La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas en favor de la Agroecología. In: **Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe**. Porto Alegre, pp 73-122, 2017: Criação Humana/Red PP-AL/FAO, 2017. p. 73-122.
- WANDELLI, E. V.; et al. A experiência da Rede Maniva de Agroecologia do Amazonas (Rema) em transformar os laboriosos procedimentos estabelecidos pela legislação brasileira de orgânicos em mobilização social promotora da agroecológica. **Cadernos de Agroecologia**, v. 10, n. 3, 2016.