

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA (PNAPO): DIÁLOGOS E DISPUTAS NO CAMINHO DA TRANSIÇÃO

Joana Cruz de Simoni

Resumo: Vêm crescendo nos últimos anos, no Brasil, a quantidade de políticas públicas que pretendem colaborar com um desenvolvimento *sustentável*. Neste contexto, surge a proposta de criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), que objetivaria apoiar o processo de transição agroecológica, colaborando para que a agricultura de base ecológica e orgânica se instituísem cada vez mais como a base do desenvolvimento rural. Alguns movimentos sociais ligados à agroecologia e ao mundo rural, no entanto, entenderam que a construção de uma política pública de tal cunho não pode ser discutida somente no âmbito governamental. Instituiu-se então, um espaço diálogo entre sociedade civil e Estado, uma arena (conceito proposto por Norman Long, dentre outros), onde diversos interesses, interpretações e negociações se dão entre os diferentes atores sociais. Objetiva-se aqui refletir acerca deste processo de construção da dita Política, observando as disputas de conhecimento que aí se instalam e analisando os desafios à transição que encontram-se implícitos ou explícitos no decorrer deste processo. Assim, a trajetória de construção da PNAPO pode ser analisada à luz de autores que discutem estes processos. Entendendo que as dinâmicas inerentes às transições são complexas e envolvem diversos atores e grupos sociais, além de promover e serem promovidas por variados e continuados processos cognitivos, procurou-se discutir tais dinâmicas e os muitos atores sociais envolvidos na construção desta política para a transição, seus limites e obstáculos. Para tal, analisou-se, além do referencial teórico que guiará as reflexões acerca do tema, diversos documentos da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e documentos governamentais, como a minuta de Decreto – que instituiria tal política e que impulsionou a organização da sociedade civil para analisá-lo e complementá-lo – e o Relatório de Mobilização e Participação Social na Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, da Secretária-Geral da Presidência da República, além do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, construído por diversos órgãos governamentais (MMA, MDA, MEC, MPOG, MDS, MAPA, CONAB E EMBRAPA). São documentos recentes e datam de 2011 e 2012. Por fim, entrevistas e notícias que circularam na mídia impressa e, principalmente, na mídia digital,

também foram bons pilares para uma melhor compreensão do embate que acontece atualmente acerca do tema.

Palavras-chave: agroecologia, conhecimento, políticas públicas, arena;

Keywords: agroecology, knowledge, public policy, arena.

Introdução

É amplamente discutida, sobretudo em um contexto em que a *sustentabilidade* está em voga, a questão da trajetória tomada pela agricultura nas últimas décadas. Embora não haja um consenso (pois são muitos os interesses em conflito), é forte e cada vez mais ressonante o discurso que prega por uma trajetória da agricultura que tome rumos *mais sustentáveis*.

A agricultura, enquanto setor relevante nas *pautas para o desenvolvimento*, tem suas particularidades no que tange aos projetos de intervenção do Estado – ressalta-se a dependência estrutural do setor em relação à natureza e o difícil controle sobre a produção. Tal desafio foi encarado, sobretudo nas últimas décadas dos anos 90, através de uma política de modernização agrícola, de uma política agrícola ativa e não apenas compensatória, que definiu instrumentos e incentivos específicos com vistas à modernização setorial – financiamentos, difusão de tecnologia e etc. (DELGADO, 2001).

Embora muitos autores que pensam o desenvolvimento rural, atualmente, levem a emergência de uma “nova ruralidade” (enxergando no rural uma cada vez maior diversidade de ocupações, serviços e atividades produtivas, além de funções não exclusivamente produtivas, uma crescente diversificação social e uma revalorização dos espaços rurais, dando a estes novos significados [KAGEYAMA, 2008]), a atividade agrícola ainda tem papel central no que tange à economia e ao modo de vida no espaço rural.

Estas duas questões (a saber: o papel relevante da agricultura no modo de vida rural e a crise do modelo produtivista de modernização agrícola), quando conjugadas, levam a muitos

“projetos de desenvolvimento”, políticas e propostas tanto oriundas da esfera governamental quanto da sociedade civil. Neste sentido, fala-se bastante, nos últimos tempos, em agroecologia e na transição agroecológica¹ enquanto potencial solução para tal crise.

Desde o fim de 2010, entidades governamentais e da sociedade civil vêm travando um diálogo acerca da implementação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO); debate este que toma forma principalmente após o lançamento da minuta de Decreto², proposta pelo governo, que instituiria a referida política. O objetivo de tal política, de acordo com o artigo 3º da minuta, é “promover a Agroecologia e a Produção Orgânica como base do desenvolvimento rural, possibilitando à população a melhoria de qualidade de vida por meio da oferta de alimentos saudáveis a partir do uso sustentável dos recursos naturais”.

Objetivos e métodos

Tendo em vista toda a conjuntura supracitada, o presente artigo objetiva fazer uma reflexão acerca das discussões que permeiam a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, considerando-a um possível subsídio para um processo de transição no que tange aos moldes da agricultura. Assim, a trajetória de construção da PNAPO pode ser analisada à luz de autores que discutem estes processos. Entendendo que as dinâmicas inerentes às “transições são complexas, incertas e envolvem inúmeros grupos sociais e processos cognitivos diversos e contínuos” (MARQUES, 2009b), procurou-se discutir os processos cognitivos e os muitos atores sociais envolvidos na construção desta *política para a transição*, seus limites e obstáculos.

Para tal, analisou-se, além do referencial teórico que guiará as reflexões acerca do tema, os diversos documentos da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), que incluem i) relatórios dos seminários e oficinas realizados regionalmente para a discussão dos objetivos e

¹ A explanação do que se entende por agroecologia e transição agroecológica não poderá ser feita aqui, por falta de espaço. Além disso, ficará claro, em trechos do texto, que tais noções ainda não têm seus fundamentos solidificados, sendo alvos de diferentes interpretações e apropriações pelos diversos atores e grupos sociais. Contudo, essa temática será comentada no decorrer do texto, apresentando algumas das diferentes concepções acerca dos termos.

² Como uma minuta de Decreto se trata de um “esboço” não publicado oficialmente, esta será citada, pois foi consultada, mas não será referenciada formalmente.

diretrizes da PNAPO (Sul, Sudeste, Nordeste, Amazônia e Cerrado); ii) relatório do seminário nacional; iii) documentos com ações prioritárias para a PNAPO, propostas pelos movimentos³ ligados à agroecologia; iv) documento intitulado “Subsídios para o debate sobre a Política Nacional de Agroecologia e Sistemas Orgânicos de Produção”, dentre outros⁴. Além destes, foram observados os documentos governamentais, como a minuta de Decreto – que instituiria tal política e que impulsionou a organização da sociedade civil para analisá-lo e complementá-lo – e o Relatório de Mobilização e Participação Social na Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, da Secretária-Geral da Presidência da República, além do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, construído por diversos órgãos governamentais (MMA, MDA, MEC, MPOG, MDS, MAPA, CONAB E EMBRAPA). Estes documentos são todos muito recentes e datam de 2011 e 2012. Por fim, entrevistas e notícias que circularam na mídia impressa e, principalmente, na mídia digital, também foram bons pilares para uma melhor compreensão do embate que acontece atualmente acerca do tema.

Um breve relato sobre as trajetórias da PNAPO

De acordo com documentos da ANA, a iniciativa de elaboração de uma Política Nacional de Agroecologia e Sistemas Orgânicos de Produção (como foi primeiramente intitulada) em diálogo com a sociedade civil partiu do governo brasileiro e vem sendo polarizada pelo Ministério do Meio Ambiente em articulação com outros ministérios. Neste contexto de articulações interministeriais para a elaboração da proposta constituiu-se, ainda informalmente, um Grupo de Trabalho Interministerial. Este GT Interministerial buscou identificar metas e iniciativas dos diferentes ministérios assimilados pelos próprios à agroecologia e à agricultura orgânica no Plano Plurianual (PPA 2012-2015), consolidando o documento denominado “Plano Nacional de Agroecologia e Sistemas Orgânicos de Produção” (PNASOP). A partir daí, o GT Interministerial tem se reunido periodicamente, constituindo-se enquanto um interlocutor para o debate junto à

³ São muitos os movimentos sociais e organizações que participaram das oficinas propostas pela ANA. Não caberia, aqui, enumerá-los, pois vão de movimentos sociais mais conhecidos (MST, MPA, MAB) e organizações já estabelecidas (como a própria ANA, a ABA, a AS-PTA) até movimentos locais e regionais, além de pessoas físicas engajadas com o tema.

⁴ Assim como a minuta de Decreto, esses documentos não são publicados oficialmente, embora sejam públicos: tratam-se de atas de reuniões, relatórios, que circulam livremente pela *internet*, até mesmo no site da própria ANA (www.agroecologia.org.br, acesso em 02 de agosto de 2012). Assim, estes também serão citados ao longo do texto, sem referências formais.

sociedade civil. A expectativa era que a proposta fosse lançada por ocasião da Rio +20, em junho de 2012, o que não ocorreu, levando ao lançamento de uma nota⁵ por parte da ANA.

Na minuta de Decreto, já alvo de muitas críticas pelas organizações civis (vide que, na referida nota, tais organizações exigem a assimilação das prioridades por elas apresentadas), a PNAPO se constituiria das seguintes diretrizes: i) garantir a segurança e soberania alimentar e nutricional, com o aumento da oferta e do consumo de produtos orgânicos e oriundos de sistemas produtivos em transição agroecológica; ii) reduzir a dependência de insumos externos da agricultura brasileira; iii) propiciar condições que estimulem a permanência de jovens no campo; iv) ampliar e efetivar a participação e o controle social nas ações e políticas voltadas para a agroecologia e a produção orgânica; v) conciliar a produção agrícola e extrativista com a conservação dos recursos naturais e genéticos; vi) fortalecer e ampliar o conhecimento associado e o acesso ao patrimônio genético por povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares; vii) adequar e ampliar os serviços de ATER focando nos sistemas de produção orgânicos e agroecológicos e às suas organizações e aos processos de beneficiamento e comercialização; viii) ampliar a inclusão e incentivo à abordagem da agroecologia nos diferentes níveis e modalidades de educação e ensino; ix) desenvolver pesquisas e metodologias de pesquisa participativa para sistemas orgânicos e agroecológicos de Produção; x) ampliar o acesso a produtos, processos e tecnologias apropriados à sistemas orgânicos e agroecológicos de produção; xi) estruturar um sistema de informações sobre os produtores e a produção agroecológica e orgânica; xii) ampliar a geração de renda aos produtores por meio do acesso e desenvolvimento de mercados; xiii) sensibilizar a opinião pública para os princípios agroecológicos; xiv) consolidar e fortalecer os mecanismos de controle para a garantia da qualidade orgânica; xv) adequar e ampliar a Política Geral de Preços Mínimos (PGPM), seguro agrícola e a compra de alimentos para estimular o desenvolvimento de mercados orgânicos e agroecológicos; xvi) reconhecer e retribuir os serviços ambientais prestados pelos agricultores agroecológicos e orgânicos.

⁵ Tal nota intitula-se “Moção sobre a Política Nacional de Agroecologia” e versa: “Nós, participantes da Plenária sobre Soberania Alimentar da Cúpula dos Povos, nos unimos ao Movimento Agroecológico brasileiro e exigimos que a Presidenta Dilma institua a Política Nacional de Agroecologia, na forma acordada com a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e os movimentos sociais do campo, incorporando as prioridades apresentadas pela sociedade civil organizada, fundamentais para o fortalecimento da agricultura familiar camponesa, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais e para a garantia da soberania alimentar no Brasil”. (Rio, 17/06/2012. Disponível em: <http://www.agroecologia.org.br>)

Nota-se que as diretrizes são altamente amplas e, por vezes, vagas. O Plano Nacional viria, então, pontuar mais especificamente a operacionalização das diretrizes e objetivos da PNAPO. Nele, estão previstas e sistematizadas ações referentes à produção, consumo, conhecimento, pesquisa e inovação, uso e conservação dos recursos naturais, marco regulatório, além de ações específicas para as mulheres e a juventude.

Foi a partir destes documentos que as organizações da sociedade civil, articuladas, principalmente, através da ANA, construíram o debate acerca da Política que viria a se implementar. Como já comentado anteriormente, reuniões, oficinas e seminários foram organizados, contanto com a presença de representantes de diversos movimentos sociais para, em conjunto, avaliar as proposições da referida Política.

As críticas, contrapropostas e comentários foram muitos. De fato, as diferentes instituições e os diferentes grupos sociais não chegam a um consenso sólido no que tange às prioridades a serem perseguidas. No entanto, as reuniões da ANA deixaram muito claro pontos a *não* serem perseguidos. Assim, esta produziu um documento tentando sistematizar, em âmbito nacional, o objetivo geral, diretrizes, objetivos específicos e ações prioritárias para a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

Os obstáculos político-ideológicos

A construção de uma política pública, independente de sua abrangência ou a que se destina, sempre conjuga – e põe em conflito – uma miríade de interesses, tanto na sua formulação/construção quanto em sua aplicação/operacionalização. Muitos desses interesses divergentes têm origem nas diversas estruturas e orientações político-ideológicas dos grupos/atores sociais. Notou-se que, também no processo de construção da PNAPO, estes conflitos apareceram enquanto entraves à efetivação da política, freando e dificultando sua implementação.

A análise dos documentos, das entrevistas e declarações dadas pelos diferentes grupos que participam da construção da política permitiu observar uma série de questões e opiniões que divergiam; mesmo no que tange ao papel central da política. No entanto, embora possa parecer em uma primeira observação mais superficial que estes embates são de natureza dicotômica

(demonstrando-se, mais claramente, no dualismo *governo versus movimentos sociais*; mas ainda em *Estado versus sociedade civil, conhecimento tradicional versus conhecimento científico*, etc.), uma avaliação mais profunda ressalta uma complexidade de ideias e ideais mesmo dentro de grupos que “estariam do mesmo lado”.

Deste modo, podemos notar que estão em jogo diversas acepções de poder; grupos estratégicos⁶ heterogêneos que, de alguma forma, se afrontam, movidos por interesses (materiais e simbólicos) mais ou menos compatíveis. Configura-se, então, aquilo que alguns autores chamarão de arena⁷, espaços onde interagem atores dotados de poderes relacionais distribuídos de forma desigual. (DEPONTI; ALMEIDA, 2008) Essa interface⁸ entre diferentes atores sociais demonstra-se assimétrica e, para além disso, constitui

um espaço de conflito de paradigmas culturais. Este aspecto é fundamental, pois nos permite observar as transformações e a produção de diferentes “visões de mundo” (worldviews) e os paradigmas culturais por onde circulam os atores. Long afirma, que a “interface” frequentemente permite que os atores explicitem suas posições políticas ou ideológicas, pois propicia que eles se coloquem frente a frente. Desta forma, os diversos agentes envolvidos no processo tendem a expressar suas posições, uma vez que o conjunto cultural e ideológico de suas formações aparecem fortemente, não apenas como idiosincrasias, mas como reflexo das diferentes formações culturais e sociais. Assim, o desafio é verificar o que ocorre no processo de tomada de decisão por parte dos atores (ALVES, 2008)

Os projetos dos atores são realizados em arenas específicas, tais como aquelas formadas por relações com o mercado, entre Estado e agricultores, agronegócio e agricultura familiar...Isto é, cada projeto é articulado com os projetos, interesses e perspectivas de outros

6 “Grupos estratégicos aparecem como agregados sociais mais empíricos que defendem interesses comuns. Esta noção é essencialmente de ordem empírica e metodológica, ela supõe que numa coletividade dada, todos os atores não têm nem os mesmos interesses, nem as mesmas representações e que, segundo os problemas, seus interesses e suas representações agregam-se diferentemente” (SARDAN 2005 *apud* MEDEIROS; MARQUES, 2012).

7 “Arenas são espaços onde se apresentam práticas diferentes e valores de domínios diversos ou são espaços dentro de um só domínio onde se fazem esforços para resolver discrepâncias nas interpretações de valor e nas incompatibilidades entre os interesses dos atores” (LONG, 2001 *apud* BULHÕES, 2011)

8 Para Long, a “interface social” oferece um modo único de explorar e entender como os diversos conflitos, inerentes aos processos de intervenção, de projetos de desenvolvimento, são construídos. A “interface” ocorre nos contextos em que diferentes campos sociais se cruzam, formando um espaço, “uma arena” em que visões (conflitantes ou não) competem na validação de seus pontos de vista. Esse conceito nos oferece a possibilidade de elucidar quais tipos de fontes e discontinuidades sociais, meios culturais, estilos de vida e modos organizacionais estão presentes (ALVES, 2008).

atores. Tal articulação é estratégica no sentido em que os atores envolvidos irão tentar antecipar as reações e estratégias possíveis dos outros atores e agências. A criação de coligações e/ou distanciamento de determinados atores vis-à-vis outros é uma parte intrínseca desta ação estratégica. (LONG et al, 2011)

Se quisermos, podemos reconhecer nos discursos dos relatórios da ANA, uma coligação de movimentos sociais e indivíduos engajados na busca de alguns interesses em comum. Algumas falas demonstram que este grupo estratégico considera que o momento não é favorável ao fortalecimento da agroecologia, e ressaltam a necessidade de agir estrategicamente no sentido de consolidar suas propostas e aumentar a possibilidade de que estas sejam incorporadas à PNAPO. Demonstram, assim, grande preocupação no que tange à negociação com o governo federal e entendem que a mobilização social é fundamental tanto na construção da política como na sua execução (participando dos processos de gestão da política, instrumentos de controle e financiamento).

Nota-se, portanto, que dentro das diferentes articulações coexistem diferentes relações hierárquicas de poder. E entre as diferentes instituições, também. Pode-se notar, no caso da PNAPO, que as instituições governamentais, em muitos momentos impunham relações que reduziam significativamente o espaço de manobra em relação ao que pode ser alcançado pelos movimentos sociais, através das suas diferentes organizações em rede. Deste modo, os documentos dos seminários realizados pela ANA em conjunto com os movimentos sociais, expõem que estes, descontentes com o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, o considera “formado por muitas iniciativas desconectadas entre si, sem nenhuma coerência com as elaborações acumuladas pela sociedade civil, além de ter abrangência e orçamento extremamente restritos”.

Da forma como foram elaboradas, as orientações da política pública, segundo entendem os movimentos sociais que participaram das oficinas realizadas pela ANA, constituem uma demonstração dos limites que a hegemonia dos interesses do setor do agronegócio impõem à elaboração e implantação de políticas estruturantes para o desenvolvimento rural fundamentadas na agroecologia e também revela a fragilidade e fragmentação dos setores governamentais que tem procurado pautar a agroecologia “para dentro” do governo.

Estes mesmas oficinas também deixaram claro uma posição que entende esse momento como um momento de disputa, sobretudo disputa com os setores do agronegócio. Em

alguns trechos relatados, afirma-se a existência de uma disputa político-ideológica frente a esse modelo que se sobrepôs nas trajetórias do desenvolvimento no Brasil.

No que tange mais a questões ideológicas (e, por vezes, epistemológicas), há um grande debate mesmo acerca do nome da política. Enquanto, do lado do Governo, há uma naturalidade em unir uma política direcionada à agroecologia a uma política direcionada a orgânicos, por parte dos movimentos sociais isso gera preocupação. Para eles, a lei de orgânicos não fortalece a agroecologia e pode ser um movimento contrário ao fortalecimento da agroecologia coloca-los “no mesmo pacote”. Trava-se, portanto, um debate conceitual (o que é agroecologia?) onde governo e movimentos sociais têm, claramente, posições diferentes. Aponta-se uma fragilidade em “confundir” os dois (agroecologia e agricultura orgânica) e entende-se que tal atitude pode servir para que haja uma apropriação da agroecologia pelo Estado (a agroecologia é de alguém?), no sentido da política transformar-se em mais uma “propaganda verde”.

Fica claro, assim, que, nos espaços de negociação entre governo e sociedade civil, esta última prima por sua autonomia, por espaços próprios de debate e elaborações de propostas, onde possam, em conjunto, fazer avaliações críticas às pré-propostas do governo. Entendendo que há um jogo de interesses e um velado desnível de poder na construção da política, os espaços de autonomia (ou seja, discussões fora do âmbito governamental e sem a influência direta deste) surgem também como estratégias de fortalecimento do grupo social e como forma de garantir uma maior legitimidade no processo.

O desenvolvimento científico-tecnológico e a agricultura: processos de inclusão e exclusão social

Os obstáculos políticos e ideológicos contém em si a questão da heterogeneidade de conhecimentos. Esta questão, contudo, possui especificidades e o conhecimento científico-tecnológico (premissa para a criação de políticas públicas) pode apresentar-se como um vetor de exclusão social. O Estado, seguindo os passos de uma ciência que pecou por sua falta de neutralidade, primou pelo tripé representado pela pesquisa, assistência técnica e crédito rural, no que tange às suas implementações de políticas públicas para a agricultura. Ciência e Estado, em

seus métodos e aplicações nos últimos 40 anos, deixaram transparecer “com clareza que a apropriação dos principais avanços científicos e tecnológicos foi feita de forma muito efetiva e muito eficiente pelo mercado” (MEDEIROS *et al*, 2002).

De fato, esta coligação entre Estado, ciência e progresso gerou todo um ambiente institucional que, no caso das atividades agrícolas (e rurais como um todo), beneficiou as atividades de grande escala – o agronegócio – em detrimento do pequeno agricultor. Conforme demonstram Medeiros *et al* (2002), a tecnologia criada e incentivada para a agricultura atendia a uma lógica de mercado; o resultado disto foi um crescente processo de apropriação, que, gradualmente, foi diminuindo a possibilidade do pequeno produtor de competir com os segmentos do agronegócio.

Neste contexto, as formas de fazer e o saber agroecológicos foram, cada vez mais, sendo “encurralados”. A política de transferência de conhecimentos, difusionista, foi também um agravador deste estado. Assim, emergem movimentos, tanto no ambiente acadêmico como em outras instituições, que procuram pensar outros meios de promover, criar, desenvolver conhecimento. Guivant (*apud* MEDEIROS; MARQUES, 2012) nos explica que

Como contraponto às ideias caracterizadas por esta difusão “de cima para baixo”, nas últimas décadas tem proliferado e ganhado consenso uma retórica que enfatiza a necessidade de valorização dos conhecimentos locais. Estas mudanças, nem sempre consensuais, podem ser verificadas nos campos das ciências sociais e agrárias, assim como na ação de diversas entidades ligadas ao desenvolvimento rural (organizações governamentais e não governamentais e agências de fomento ou de financiamento internacional) (GUIVANT, 2002 *apud* MEDEIROS; MARQUES, 2012).

Não é à toa, portanto, que consta no sexto objetivo específico do PNASOP a seguinte diretriz: “ampliar a geração e a disponibilização de pesquisas e metodologias de pesquisa participativa, produtos, processos e tecnologias apropriados à sistemas orgânicos e agroecológicos de produção”. Não é à toa, também, que nos documentos da ANA fica explícito uma posição que afirma:

A PNAPO deve ser um instrumento de desenvolvimento orientado para o

reconhecimento e o respeito à diversidade dos contextos ecológicos e socioculturais que caracterizam os modos de vida da agricultura familiar camponesa e das populações e comunidades tradicionais. Daí decorre a centralidade que deve ser atribuída aos territórios rurais como espaços nos quais a política nacional, suas diretrizes e instrumentos devem ser ajustados. A territorialização das políticas é uma pré-condição para que os princípios da agroecologia sejam efetivamente incorporados nas dinâmicas de desenvolvimento rural. (Propostas da Articulação Nacional de Agroecologia – ANA para a “Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica”, sem data.)

A Articulação Nacional de Agroecologia debate que, a despeito do que pensam as entidades governamentais, a construção da Política deve partir do prático para o teórico – o que significa valorizar as diversas experiências agroecológicas como subsídios para a elaboração conceitual da Política.

Nota-se que, embora falemos em métodos participativos de construção da política, a dicotomia entre saber técnico-científico e saber tradicional ou local sempre aparece, mesmo que implícita. Isto evidencia um embate entre o Estado (que, em suas políticas, sempre primou pela difusão do saber científico-tecnológico – vide as políticas de assistência técnica e extensão rural) e os movimentos sociais.

De fato, Sardan (2005) afirma que os agentes de desenvolvimento (aqui, notadamente, os agentes de ATER e os órgãos governamentais) têm sua posição legitimada por sua competência técnica – incluída no campo do saber técnico-científico.

No entanto, ainda segundo Sardan, os dois sistemas de conhecimentos (conhecimento popular e conhecimento técnico-científico) se relacionam nessa tentativa de transferência de conhecimento. Para ele, aos agentes do desenvolvimento têm sido dado o papel de transferir certas habilidades e saberes (e significados) às populações – que têm outros tipos de sistemas de conhecimento. Ora, “as citações do discurso técnico-científico passadas pelos mediadores serão inelutavelmente reinterpretadas pelo agricultor no interior do seu próprio sistema de conhecimentos e de sentidos” (MEDEIROS; MARQUES, 2012).

Tais agentes, então, encontram-se frente ao desafio de serem mediadores de dois tipos de conhecimentos, de dois sistemas de sentidos. Porém, segundo relatos contidos nos relatórios da ANA, há uma série de propostas diferenciadas dos agricultores familiares, baseadas em agroecologia, que nunca foram contempladas pelas políticas de ATER. A “guerra dos conhecimentos” encontra-se exposta aí: ao mesmo tempo em que o governo propõem uma nova

Política de Agroecologia, não propõem um repensar do formato da ATER. Como afirmado anteriormente, há todo um aparato institucional que não foi modelado para acolher os moldes agroecológicos de fazer agricultura: sistema esse que tem seus pilares no conhecimento científico-tecnológico.

A proposta seria, então, a criação de uma “ATER dos e pelos Movimentos sociais”, inserindo outros formatos, como, por exemplo, a figura do “agricultor técnico”; garantindo, assim, a emergência de outros agentes de apoio ao desenvolvimento rural que fujam à lógica da transferência de conhecimento externo para o contexto local.

Além disso, há uma outra questão a ser ressaltada. Conforme nos lembra Guivant (1997), o conhecimento científico assim como o conhecimento popular não são entidades homogêneas. Deste modo, ratifica-se a necessidade de repensar as dinâmicas de suas relações. Por fim, ainda segundo a autora, não podemos cair na armadilha assim explicitada:

A diretriz segundo a qual o conhecimento local dos agricultores deve ser central na formulação de estratégias de desenvolvimento rural sustentável passa a confundir-se com o pressuposto de que todo conhecimento local é sustentável-holístico, em oposição ao que se identifica como um conhecimento científico predatório-parcial. (GUIVANT, 1997)

Dificuldades nos processos de apoio à inovação e os limites da institucionalização

As relações entre agricultores e instituições pode, sim, impulsionar processos de inovação por parte daqueles (ainda que estas inovações sejam, ainda, baseadas em resgates às suas raízes culturais e os modos tradicionais do fazer). Conforme Sabourin:

Os processos individuais de produção e adaptação de inovações podem ser multiplicados, socializados e enriquecidos pelo apoio metodológico e institucional e por processos de aprendizagem ou de organização. Não se trata de substituir as instituições de pesquisa e desenvolvimento pelas organizações de produtores, nem tampouco de substituir estas por redes. Trata-se de valorizar melhor, de forma coordenada, os conhecimentos e funções específicas destes três planos de ação: individual, coletivo e público. (SABOURIN, 2009)

De acordo com o mesmo autor, “mais da metade das inovações dos últimos vinte anos têm origem nos próprios agricultores”, o que demonstra a existência do plano de ação individual e a capacidade dos atores de criarem dinâmicas e respostas às situações pelas quais passam ou são submetidos. Por isso, por muitas vezes esses processos de criação são invisíveis (ou não se busca dar visibilidade a eles). Esses mecanismos de respostas estão intrínsecos à cotidianidade desses atores: às vezes, eles mesmos não fazem a análise de que estão produzindo respostas aos desafios por que passam, através de processos criativos de inovação.

No entanto, quando há o surgimento de uma alternativa de produto vinda deste *saber fazer* tradicional, e esta é percebida (ou seja, quando a inovação deixa de ser invisível, por interesse ou por mero acaso), um processo bastante controverso pode vir a ocorrer. De acordo com Marques

Tão logo uma alternativa de produto, processo ou qualquer coisa interessante surja, vinda do tradicional (ou dos agricultores) começam a surgir ideias e inovações associadas para transformá-la em padrões aceitáveis pelo mercado convencional. Isto inclui o estabelecimento de normas, regras e institucionalizações. Como a tendência ainda é pensar na lógica do modelo estabelecido, todo esforço é orientado no sentido de transformar o diferente em igual. (Roep e Wiskerke, 2004 *apud* MARQUES, 2009a)

De fato, muitos autores, pensando em estratégias para a agricultura familiar, preocupam-se com a questão do acesso aos mercados (o que é mesmo um desafio) e concluem que a negociação de uma legislação apropriada e a criação de normas técnicas para padronizar a produção artesanal podem ser modos interessantes de superar tais desafios (ver MEDEIROS *et al* 2002). Outros autores, porém, ressaltam a tendência em minar os diferenciais da produção artesanal através de sua padronização (por exemplo, ver Marques 2009a).

Deste modo, existem dois pontos de vista (propondo uma tipologia simplificada) acerca do tema: planejar e facilitar o acesso aos mercados e a concorrência com o agronegócio ou dar atenção às especificidades e características únicas (fortemente ligadas às questões culturais) dos produtos artesanais? Esta problemática também aparece na interface entre governo e

movimentos sociais, no processo de construção da PNAPO. A minuta de Decreto, a primeira proposta do governo, possuía a seguinte diretriz: *ampliar a geração de renda aos produtores por meio de acesso e desenvolvimento de mercados*. Ora, encontra-se aí embutida a primeira concepção supracitada. Em contrapartida, as organizações sociais propuseram, no processo de negociação, a seguinte alteração: *ampliar a geração de renda aos produtores por meio da estruturação de um sistema de inspeção sanitária coerente com a produção artesanal e outras questões que garantam o desenvolvimento de mercados para a agroecologia*.

Embora a proposta seja ainda muito ampla e vaga, pode-se notar que o grupo estratégico em questão buscou posicionar-se quanto a este rolo compressor que pode ser o processo de institucionalização. De fato, adequar modos de fazer a aparatos técnico-normativos, pode significar enquadrá-los em um processo de homogeneização. Uma das críticas feitas à PNAPO (como aconteceu com a lei de orgânicos) é que, se não for pensada de modo verdadeiramente e consistentemente participativo – observando as fraquezas e potencialidades das atividades agroecológicas, os *quandos* e os *ondes* –, tal política pode tornar-se mais um pacote tecnológico a ser instituído. Como anteviu Sabourin (2009): “atualmente, a tecnocracia na moda é a do desenvolvimento sustentável, do gênero, do capital social. Amanhã, quem sabe não será a vez da agricultura orgânica? O tema muda, mas não a pedagogia, nem a abordagem tecnocrática...”

Assim, Sabourin remarca como a institucionalização de experiências (notadamente de experiências de inovação) pode levar a um sufocamento sob a burocratização e a tecnocracia. Além disso, o autor ainda nos lembra que financiamentos originados por políticas públicas têm sua sobrevivência ameaçada para além dos anos de vigência do governo. Estes fatos podem encaminhar a “uma falta crônica de comprometimento, controle e continuidade, às vezes tanto por parte dos movimentos sociais quanto por parte das estruturas públicas” (SABOURIN, 2009).

Por fim, o mesmo autor ressalta a dificuldade de se manter a co-construção de métodos, saberes e inovações entre agricultores e agentes institucionais (conforme já discutido anteriormente). Aos movimentos sociais, mostra-se preocupante a dinâmica de protagonismo no processo da transição agroecológica. Alguns deles relataram que, quando o Estado ou os órgãos governamentais querem ser protagonistas deste processo (alcançando uma completa institucionalização estatal do mesmo), há o enfraquecimento de atores que demonstraram-se, durante um longo período, enquanto personagens centrais no decurso da valorização da agroecologia.

Intenções, negociações, conflitos: estão constituídas as arenas

Como comentado anteriormente, as arenas são espaços de negociação, de conflitos, de mobilização de atores (sejam indivíduos ou grupos) – cada qual com seus objetivos, experiências e intenções. Guivant (1997), traz o exemplo dos atores que se mobilizam em torno da questão ambiental, que tem aplicabilidade no caso dos atores da transição agroecológica. Fazendo uma adaptação do exemplo dado por Guivant ao nosso caso, teríamos atores que se cruzam em três arenas: a da agricultura propriamente dita (diferentes agricultores, técnicos, vendedores de insumos – que tem interesses contrários à transição); a das políticas públicas (“numa integração de grupos de pressão, políticos, [...] funcionários do governo”); e a arena científico-tecnológica, que integra membros dos institutos de pesquisa e cientistas que trabalham em empresas que operam à montante a jusante da produção agrícola.

Resulta disso que:

Atores atuando em diferentes arenas podem traduzir as mesmas questões em diferentes formas, assim como atores atuando numa mesma arena podem incluir traduções comuns em seu “actor-world”. [...] Por sua vez, as interações levam a reconfigurar os atores, estabelecendo um novo patamar para novas interfaces. (LONG *apud* GUIVANT, 1997)

Assim, o conceito de arena mostra-se útil para o debate da construção da PNAPO. No que tange aos “campos de batalhas do conhecimento” (LONG; LONG, 1992), a dinâmica da agroecologia é particularmente interessante: o contexto em que se encontra a alteração da agroecologia é exatamente o da negociação e discussão acerca do conhecimento (tanto no campo epistemológico, como metodológico, e no campo da prática). E esta construção não é velada. Não é à toa que a expressão “construção do conhecimento agroecológico” vem se solidificando. Ora, o conhecimento “sempre é essencialmente provisório, parcial e contextual em natureza, e as pessoas trabalham com uma multiplicidade de compreensões, convicções e compromissos” (LONG; LONG, 1992).

No entanto, quando tratamos de projetos de desenvolvimento (e mesmo no caso da “construção do conhecimento agroecológico”), estamos lidando com arenas que não são neutras, uma vez que são espaços (material e simbolicamente) de conflitos entre os diversos atores e grupos estratégicos. Assim, ainda no que tange aos projetos de desenvolvimento, Alves (2008) ressalta que os “atores se colocam em arenas de negociação munidos de experiências prévias, posições políticas e expectativas de objetivos a serem alcançados”. Isso faz com que haja negociações e disputas nas implementações de políticas, como a PNAPO, por exemplo. “A implementação das propostas de desenvolvimento será inevitavelmente afetada por negociações e intenções diversas dos atores sociais envolvidos”. (ALVES, 2008)

O autor nos lembra, então, que os atores, além de serem confrontados com as experiências, interesses e valores uns dos outros, nos espaços das arenas colocam-se atores e grupos que não necessariamente encontram-se no âmbito local, mas o influenciam:

Nessas arenas estão em jogo também dilemas e desafios institucionalmente construídos; documentos e relatórios de políticas públicas, pesquisas sociais acadêmicas, pesquisas e metodologias de órgãos de fomento, ONGs e suas expectativas, dentre outros que emolduram os debates. (ALVES, 2008)

Por fim: os desafios às transições

O processo de transição agroecológica, conforme se pôde observar, é um processo de aprendizagem que vai muito além da implementação de uma política (por mais abrangente que esta seja). Não buscou-se, aqui, defender a necessidade uma transição total em direção à agricultura de base ecológica, nem tampouco discutir seus benefícios. Contudo, partiu-se do pressuposto de que há, até certo ponto (não saberíamos definir que ponto é esse), uma necessidade de pensar alternativas e possibilidades efetivas de suas operacionalizações.

Neste sentido, a perspectiva da transição agroecológica demonstra-se como um possível caminho. Se a PNAPO colaboraria para o percorrer desse caminho – e como – foram questões que tentaram transparecer no decorrer deste texto.

O que ficou bem claro foi a existência de um conflito ideológico-político, concomitante a uma batalha de conhecimentos que podem configurar-se como entraves à transição. No entanto, isso não quer dizer que estes conflitos, estas arenas, não devam acontecer (e eles existem, devendo ou não) e não sejam benéficos para a construção de uma política de tamanha importância (se considerarmos a possibilidade de sua eficácia).

Todavia, Alves (2008), remarca que, “não obstante a aparente aceitação dos métodos participativos” – muito enaltecidos na construção da PNAPO – “a relação entre os implementadores (técnicos, ONGs, representantes, cientistas, etc.) e os agricultores (a despeito das intenções e discursos) mantém-se em assimetria e envolvem inevitavelmente questões de poder”.

Guivant (1997), por sua vez, lembra que os limites dessa abordagem (participativa) se dão, em grande parte, através de “uma superposição entre um objetivo político e as questões teórico-metodológicas”. Ela aponta também a contradição de alguns “discursos agroecológicos” que, se em alguns momentos quer recuperar experiências de comunidades tradicionais, em outros, quer isolar tais experiências do contexto complexo no qual foram originadas (GUIVANT, 1997) – a saber: numa negociação e recriação dos conhecimentos que estão sempre se transformando, não são estáticos.

Compreender as dinâmicas desta arena que está posta, compreender o papel do agricultor enquanto ator social e possível protagonista da construção de uma “outra agricultura”, tornam-se essenciais para o avanço da discussão de políticas públicas para a transição agroecológica. Conforme bem afirmado nos documentos da ANA, a construção da política é uma janela de oportunidade, ainda pequena. O desafio é manter o debate, é instituir mecanismos para que esta discussão se dê não somente no processo de construção da política, mas durante sua vigência – para que a troca de conhecimentos (para além da sobreposição de um conhecimento sobre o outro) possibilite um constante aprimoramento da política. Outro desafio é superar a fala, sem data (ainda não encontra-se nos tempos passados): *“O governo não entende o campo como espaço de vida. Entende como espaço do pé de milho.”*

Referências

ALVES, Adilson F. Do desenho à implementação de projetos de desenvolvimento rural sustentável: interfaces e negociações no Projeto Vida na Roça (PR). Florianópolis: UFSC, 2008. 234 p. (Tese de Doutorado em Ciências Humanas).

ARCE, A.; Long, N. Re-positioning knowledge in the study of rural development. In Symes, D.; Jansen, A.J., ed. Agricultural restructuring and rural change in Europe. Wageningen: Agricultural University Wageningen, 1994. p.75-86.

BULHÕES, Flávia Muradas. Conhecimento e inovação no manejo de sistemas agroflorestais por citricultores ecológicos no Vale do Caí, RS. 2011. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

DEPONTI, Cidônea M. e ALMEIDA, Jalcione. Sobre o processo de mediação social nos projetos de desenvolvimento: uma reflexão teórica. In: III Encontro da Rede de Estudos Rurais, 2008, Campina Grande. Anais do III Encontro da Rede de Estudos Rurais: Tecendo o intercâmbio: diversidade e perspectivas do mundo rural no Brasil contemporâneo. Campina Grande, 2008: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - UFCG, 2008.

GUIVANT, J. S. Heterogeneidade de conhecimentos no desenvolvimento rural sustentável. Cadernos de Ciência e Tecnologia, Brasília: Embrapa, v. 14, n. 3, set./dez., 1997, p. 411-448.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento Rural: Conceitos e aplicações ao caso brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2008. (Capítulo 1, p. 15-36; Capítulo 2, p. 51-84; Capítulo 3, p. 85-116).

LEITE, S. (org.). Políticas Públicas e Agricultura no Brasil. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2001.

LONG, Norman; LONG, Ann. Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development. London: Routledge. 1992.

LONG, Norman; PLOEG, J. D. van der. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. IN: SCHNEIDER, S. e GAZOLLA, M. (org.) Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011. p. 21-48

MARQUES, F.C. Agrobiodiversidade e criatividade: contra a tendência, produzindo plantas medicinais no Sul do Brasil. In: SIMON FERNÁNDEZ, X.; COPENA RODRÍGUEZ, D. Construindo um rural agroecológico. Vigo: Universidade de Vigo, Servizo de Publicacións, 2009a (Colección Congresos, n. 62). P. 239-255.

MARQUES, F. C. Velhos conhecimentos, novos desenvolvimentos: transições no regime sociotécnico da agricultura. A produção de novidades entre agricultores produtores de plantas medicinais no Sul do Brasil. 2009b. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MEDEIROS, M; MARQUES, F.C. Dois mundos, duas linguagens: os processos de mediação social e a diversidade de conhecimentos na construção de projetos para o desenvolvimento rural. In: R. Inter. Interdisc. INTERthesis. Florianópolis, 2012.

MEDEIROS, Josemar; WILKINSON, John; LIMA, Dalmo. O desenvolvimento científico-tecnológico e a agricultura familiar. In: LIMA, Dalmo; WILKINSON, John. Inovação nas tradições da agricultura familiar. Brasília: CNPq/Paralelo 15, 2002.

SABOURIN, Eric. Camponeses do Brasil entre troca mercantil e reciprocidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. (Cap. 4)

SARDAN, Jean-Pierre. Popular Knowledge And Scientific And Technical Knowledge. In: Anthropology And Development: Understanding Contemporary Social Change. London: Zed Books. 2005.