



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO
X CONGRESSO BRASILEIRO
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO
12-15 SETEMBRO 2017
BRASÍLIA- DF, BRASIL

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



A (des)estruturação do regime sociotécnico da produção de base ecológica no Brasil – pistas para leitura de um cenário atual *(Dis)structuring the sociotechnical regime of ecologically based production in Brazil - tips for understanding the current scenario*

MENDONÇA, Maria Alice F.C.¹; CHARÃO-MARQUES, Flávia²

¹ Mestrado em Sustentabilidade em Recursos Hídricos, Universidade do Vale do Rio Verde (UninCor), maria.alice.fcm@gmail.com; ² Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS) flavia.marques@ufrgs.br

Tema Gerador: Políticas Públicas e Conjuntura

Resumo

O presente artigo parte de um esforço preliminar de discussão dos efeitos do atual cenário político e institucional brasileiro sobre os avanços no âmbito da Agroecologia. Primeiramente, contextualiza-se a discussão sobre a constituição de um regime sociotécnico da produção de base ecológica no Brasil. Em seguida, são trazidos elementos de mudanças recente no quadro político, institucional e regulatório, para provocar o debate sobre os processos em transformação. Assume-se que houve avanços significativos no que tange à transição do regime sociotécnicos no sistema agroalimentar brasileiro no sentido de angariar sustentabilidade em suas várias dimensões, em especial pelo crescimento da Agroecologia. Por outro lado, o desmantelamento de organizações e fragilização de instituições parecem apontar para riscos com relação à mudança de regime, indicando a prevalência de uma produção orgânica convencionalizada.

Palavras-chave: regime sociotécnico; transição; certificação; convencionalização.

Abstract

This article is based on a preliminary effort to discuss the effects of the current Brazilian political and institutional scenario on the advances in Agroecology. First, we present a discussion on the constitution of a socio-technical regime of ecologically based production in Brazil. Then, we bring elements of recent changes on political, institutional and regulatory framework to provoke a debate about the processes undergoing change. It is assumed that there have been significant advances regarding the transition of the socio-technical regime in the Brazilian agrifood system in order to raise sustainability in its various dimensions, especially by the growth of Agroecology. On the other hand, the dismantling of organizations and the weakening of institutions seem to point to risks in relation to regime change, indicating the prevalence of conventionalized organic production.

Keywords: sociotechnical regime; transition; certification; conventionalization.

Introdução

Este trabalho propõe uma discussão sobre as transformações vivenciadas nos últimos anos no que se pode reconhecer como uma 'transição sociotécnica' no regime da produção orgânica e agroecológica à luz das desestruturações recentes no contexto de desestabilização política pelo qual passa o Brasil.



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO
X CONGRESSO BRASILEIRO
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO
12-15 SETEMBRO 2017
BRASÍLIA- DF, BRASIL

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



Desde o início dos anos 2000, passa a ser implementado no Brasil um conjunto de políticas e programas voltados ao desenvolvimento da agricultura orgânica e agroecológica, colocando o Brasil como uma das principais referências mundiais políticas públicas neste sentido; ainda que com uma linha de investimento marginal, se comparada aos recursos destinados à agricultura do modelo mercantil industrial – ou o agronegócio brasileiro (CARDOSO, 2015). É importante destacar que isto deriva de um rico processo de organização social e ação coletiva que data, pelo menos, dos anos 1980. É dessa construção negociada, entre poder público e movimentos sociais, que resulta a implementação das políticas voltadas para a produção familiar camponesa e não exclusivamente para a produção orgânica especializada e/ou certificada.

Ao estudar a sustentabilidade agroalimentar e o regime sociotécnico de produção orgânica e agroecológica, Mendonça (2015) evidencia a organização de um regime sociotécnico o qual se estabelece como orientador da produção orgânica a nível global. Sugere, porém, que as transformações que derivam do longo processo de estabelecimento da chamada ‘certificação participativa’, no Brasil, dão indícios de outras trajetórias que implicam a organização da Agroecologia para além da produção orgânica certificada, estabelecida pelas normas do regime vigente. Aqui, assume-se que a dinâmica de tais trajetórias – da produção orgânica certificada e da organização da Agroecologia como modelo de desenvolvimento rural para a sustentabilidade – embora muito relacionadas às experiências locais, sofrem influências do contexto mais amplo, justamente por isto, se faz necessário debater as possíveis ameaças e desestruturações.

Aspectos metodológicos

O trabalho se serve de revisão bibliográfica e análise documental, partindo de pesquisas realizadas anteriormente sobre o processo de organização social e mudança técnica relacionado ao Sistema Participativo de Garantia implantado no Brasil pela Lei 10.381/2003 e regulamentações posteriores. Registra-se que contribui para a reflexão proposta a experiência das autoras com organizações ligadas à Agroecologia em Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Notas sobre uma proposta teórica para o estudo das transições

A Perspectiva Multinível das Transições Sociotécnicas (*Multilevel Perspective*, MLP) deriva dos estudos sobre ciência, tecnologia e dinâmicas de inovação, e propõe três níveis analíticos para entendimento das transformações: paisagem, regime e nicho. O regime sociotécnico é central para a análise das transformações - que co-evoluem nas esferas sociais, técnicas, culturais, econômicas, políticas, ambientais - sendo entendido como um conjunto de regras semi-coerentes que organizam os sistemas sociotécnicos, sendo construído pela interação de múltiplos atores – suas estratégias,



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO
X CONGRESSO BRASILEIRO
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO
12-15 SETEMBRO 2017
BRASÍLIA- DF, BRASIL

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



recursos, crenças e interações (GEELS, 2011), ainda em que inseridos em um 'paisagem', cujo ordenamento foge à ingerência imediata dos atores. A menor estruturação em nível dos nichos (experiências localizadas) permite a emergência de experiências inovadoras, por outro lado, ele também revela o contexto de incertezas relacionado ao sistema agroalimentar hegemônico. Neste sentido, entender as transições é, de certa forma, estar atento às inter-relações permanentes entre os distintos níveis de ação.

Elementos de uma transição possível

A noção conceitual de regime sociotécnico nos auxilia para a compreensão das normas e organização da produção de base ecológica no Brasil. No caso brasileiro, percebemos que os sistemas certificatórios da produção orgânica agem como um importante instrumento do regime sociotécnico da produção orgânica e agroecológica. Contudo, a organização dessa produção extrapola as regras e os limites dos regimes sociotécnicos, ela é bem mais complexa. A agricultura agroecológica está para além dos registros e/ou instrumentos de medição e regulamentação.

Nos nichos, se desenvolvem as experiências localizadas com a produção orgânica e agroecológica, sob práticas e normas relativamente independentes. Essas, algumas vezes, **são transversalizadas** por um conjunto de regras e normatizações que estariam organizadas em um nível de regime: o regime sociotécnico da produção de base ecológica. Esse dispositivo do regime, propõe, ilustrativamente, as regras para a certificação orgânica participativa ou por terceira parte, assim como propõe as regras para acesso às políticas públicas voltadas para agricultores(as) e produtores(as), orgânicos e agroecológicos.

Segundo Mendonça (2015), pode-se assumir as seguintes características para o regime sociotécnico da produção de base ecológica no Brasil: a) normas padronizadas baseadas nos critérios da *International Foundation for Organic Agriculture* (IFOAM); b) políticas e programas institucionais como o PLANAPO (Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica), PNAPO (Programa Nacional de Agroecologia e da Produção Orgânica); ECOFORTE; Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) etc; c) colaboração institucional (ex.: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); d) mercados de produção certificada e mercados institucionais; e) educação e pesquisa científica (ex.: linhas de pesquisa específicas em universidades e institutos federais e cursos de formação técnica e em nível superior); e) legislação e regulamentação (ex.: lei 10.831/2003; decretos e instruções normativas complementares).

Quanto ao cenário da produção de base ecológica no Brasil, destacam-se quatro questões principais naquele período (MENDONÇA, 2015): a) encontrava-se em fase de expansão, com investimentos públicos no setor; b) as políticas públicas que dariam suporte ao processo de expansão, não apoiavam apenas a produção orgânica certificada, como nicho de mercado, mas também o fortalecimento e construção da produ-



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO
X CONGRESSO BRASILEIRO
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO
12-15 SETEMBRO 2017
BRASÍLIA- DF, BRASIL

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



ção familiar de base ecológica; c) esses investimentos ainda eram naquele momento bastante escassos e marginais quando comparados aos investimentos no setor do agronegócio; d) o pilar central da organização da produção de base ecológica no Brasil seria a participação, disputa e negociação junto aos movimentos sociais.

No âmbito das políticas públicas e programas de governo, grosso modo, identificou-se uma linha de ação orientada para a consolidação da Agroecologia, e outra orientada para a regulamentação da produção orgânica através da certificação. As duas não estariam necessariamente separadas, mas agrupariam estratégias e propósitos específicos. Na primeira, as ações previstas seriam para a formação e propagação da agroecologia como projeto de desenvolvimento rural e da sustentabilidade agroalimentar localizada, alternativos ao modelo industrial mercantil, e voltado especialmente para a agricultura familiar camponesa, pautada pelos movimentos sociais (MENDONÇA, 2015).

Essa seria a face mais construcionista do processo de institucionalização, se aproximando à realidade analisada por Byé e Schmidt (2001), quando argumentam que a conexão entre atores, mercados, tecnologias e instituições, através de valores de justiça social e sustentabilidade, implica necessariamente em tensões e conflitos entre atores e grupos que compartilham de diferentes projetos e ideais. Arriscaríamos assumir, dessa maneira, que essa linha de ação é um processo tridimensional que: a) estabelece tensões e resistências ao propor o rompimento com o modelo mercantil industrial hegemônico (o agronegócio brasileiro); b) subsidia processos de formação e fomenta a construção de redes sociotécnicas para dar suporte ao modo de produção agroecológico; c) incentiva e promove a construção de estratégias de mercados apropriadas à realidade da produção agroecológica.

Em outro patamar, mas não totalmente separada, estaria a linha de ação que fomenta a regulamentação e certificação da produção orgânica. Em 2015 eram 11.063 unidades agrícolas certificadas orgânicas no Brasil, totalizando 5.954 produtores, dos quais 2.942 produtores são certificados por terceira parte (auditoria privada) e 2.992 por sistemas participativos (BRASIL, 2013), mas estimava-se, já naquele momento, que a produção de base ecológica no Brasil seria bem superior, pois nem toda ela é regularizada e certificada como orgânica (MELO, 2014), e os métodos de avaliação não conseguiam atingir toda essa produção não certificada. Ainda que a organização de um regime de produção de base ecológica esteja diretamente relacionada ao aumento do grau de institucionalização das práticas conduzidas nos nichos de experimentação, e conseqüentemente da regulamentação e burocratização dessas práticas em nível do



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO
X CONGRESSO BRASILEIRO
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO
12-15 SETEMBRO 2017
BRASÍLIA- DF, BRASIL

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



Estado, apenas parte da produção de base ecológica se adequaria aos padrões normatizados pelos regimes sociotécnicos, outras partes continuariam se desenvolvendo paralelamente e/ou em sentido contrário aos mesmos.

Novos cenários, pouco auspiciosos

Algumas questões para reflexão ou *pistas de maus auspícios* para o presente-futuro. Esses, ainda muito incipientes, tratam de observações amplas no que tangem algumas tomadas de decisões sobre políticas e programas para a agricultura familiar e em pequena escala, e para o desenvolvimento rural sustentável. Ao assumir o cenário atual, como dissemos mais acima neste artigo, fundamental para a constituição do regime sociotécnico da produção de base ecológica.

A primeira das pistas é o desmonte do aparato público institucional. Na década de 1990, a agricultura familiar entrou na pauta das políticas públicas, dentre elas, há a criação do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Na década seguinte, em meio ao início da institucionalização do conjunto de políticas, programas e também o reconhecimento e regulamentação da produção de base ecológica, acrescenta-se às políticas públicas para a agricultura familiar, o debate acerca da noção de desenvolvimento rural sustentável e da territorialização (FAVARETO, 2010). Nesse momento, esse salto institucional para o Brasil rural e agroecológico, se dá no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Ao final de 2016, pouco mais de uma década de sua criação, o MDA é extinto, e logo após muita pressão política, reformulado (ou reduzido) à Secretaria de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Aqui toma-se esse como um indício importante, sobre a diminuição da importância das questões relacionadas à agricultura familiar e às propostas, políticas e programas para o desenvolvimento rural sustentável, assim como para a Agroecologia.

Outra pista, já no presente ano, trata-se da simplificação do Censo Agropecuário, o qual, segundo Guimarães (2017) teve seu orçamento cortado em mais de 50% para a pesquisa. A pesquisadora destaca que as atuais mudanças deixam de fora questões importantes sobre, por exemplo, o uso dos agrotóxicos na agricultura, inclusive, pela agricultura familiar. Nessa perspectiva, teme-se a perda do que vem sendo conquistado ao longo dos últimos anos, quando uma série de políticas e programas federais enfocaram as prioridades da agricultura familiar. Especialmente, no que tange o tema deste artigo, quanto ao reconhecimento, incremento e incentivo à produção de base ecológica pela mesma, antes, praticamente invisíveis no âmbito institucional.



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO
X CONGRESSO BRASILEIRO
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO
12-15 SETEMBRO 2017
BRASÍLIA- DF, BRASIL

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



Também relacionada ao uso dos agrotóxicos, a terceira pista é o Projeto de Lei 6299/2002 que volta à cena em tramitação na câmara dos deputados para a regulamentação de “defensivos fitossanitários”, em justa contraposição ao PL 6670/2016 para a institucionalização da Política Nacional de Redução dos Agrotóxicos (PNARA). O PL 6299 propõe criar uma comissão única capaz de regular os agrotóxicos, visando tirar o poder da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) sobre a regulamentação dos agrotóxicos no país, restringindo essa ação ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). No âmbito da Agroecologia é fundamental que a discussão e regulação sobre os agrotóxicos sejam tomadas de forma ampla na sociedade, e especialmente de modo interinstitucional e interdisciplinar. A fim de se ter a visibilidade necessária para as tomadas de decisão necessárias.

Considerações Finais

Este trabalho trouxe alguns aspectos que mostram uma trajetória transicional na Agroecologia brasileira, em parte, estimulada por mudanças institucionais e políticas públicas específicas dos últimos anos. Em contrapartida, aponta alguns riscos identificados em função da desestabilização política recente no país. Há sinais de um desmantelamento de um conjunto de iniciativas fundamentais para o fortalecimento da Agroecologia em termos institucionais. Assim, mesmo mantida a vitalidade das experiências em Agroecologia, dado seu enraizamento local, vislumbra-se certo risco de que venha a prevalecer um regime sociotécnico de produção orgânica incorporado à dinâmica agroindustrial.

Referência Bibliográficas

- BRASIL. Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo). 2013.
- CARDOSO, I. M. Qual Agricultura? **Revista Esquerda Petista**, 2015.
- CARTA CAPITAL. Um novo horizonte para a produção orgânica. 2014.
- FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional ou “inovação por adição”? **Estudos avançados**, 2010.
- GEELS, F. W. The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, v. 1, n. 1, p. 24–40, jun. 2011.
- GUIMARÃES, C. **Censo agropecuário: que realidade do campo brasileiro se quer mostrar?** 2017.



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO
X CONGRESSO BRASILEIRO
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO

12-15 SETEMBRO 2017
BRASÍLIA- DF, BRASIL

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



MENDONÇA, M. A. F. C. **Sistemas Agroalimentares e sustentabilidade sistemas de certificação da produção orgânica no Sul do Brasil e na Holanda** (tese de doutorado). Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2015.