



Ciência e Política Pública: A Associação Brasileira de Agroecologia enquanto Comunidade Epistêmica

Science and Public Policy: The Brazilian Association of Agroecology as an Epistemic Community

BORTOLOMIOL, Maiz¹

¹ Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS), maizbortolomiol@hotmail.com

RESUMO EXPANDIDO

Eixo Temático: Políticas Públicas e Agroecologia

Resumo Baseado na abordagem de comunidades epistêmicas (epicoms), este trabalho analisa o papel da Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), sua influência e contribuição no processo de formulação de políticas públicas no campo da agroecologia em âmbito nacional no contexto dos anos 2000. Sugere-se que tal comunidade científica configura uma comunidade epistêmica, tendo em vista sua atuação, legitimada pela autoridade científica, no debate nacional em defesa da agroecologia como paradigma e enfoque de políticas de desenvolvimento rural no Brasil. Além de uma revisão da literatura, foram examinados documentos e publicações da associação e externos a ela, bem como realizada uma entrevista a fim de caracterizar e descrever a comunidade epistêmica e avaliar seu impacto. A atuação da ABA enquanto epicom é verificada, onde destaca-se sua contribuição na formulação e gestão da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), sobretudo no que tange ao campo científico-acadêmico.

Palavras-chave: agroecologia; comunidade científica; políticas públicas; PNAPO.

Keywords: agroecology; scientific community; public policies; PNAPO.

Introdução

O estudo das comunidades epistêmicas, designadas epicoms, surge na década de 1980, no campo das ciências sociais, especialmente no da ciência política, quando análises passam a demonstrar como a interação entre comunidades acadêmicas e política pública pode levar a processos de aprendizagem e mudança social. Destaca-se o importante papel das redes de especialistas e profissionais na educação da população e instrução do Estado, que ao assessorar os tomadores de decisão, contribuem na formulação de políticas públicas. Peter Haas é a principal referência da abordagem sobre epicoms. As comunidades epistêmicas produzem evidências que contribuem e influenciam a formulação de políticas e as decisões públicas. Apesar disso, cabe destacar que a decisão dos governos de uso ou não uso das evidências é uma decisão política (MELLO et al., 2020; PARKHURST, 2017).

A influência das organizações do campo agroecológico sobre as políticas públicas de âmbito federal tornou-se mais efetiva durante os governos do Partido dos



Trabalhadores (PT). Programas de crédito, pesquisa, capacitação, assistência técnica e extensão rural e de educação voltados para a agricultura familiar passaram a incorporar, ao menos em parte, proposições elaboradas por organizações promotoras da agroecologia (WEID, 2006). Apesar das muitas limitações e controvérsias, sobretudo no que se refere às políticas favoráveis ao agronegócio, foi durante este período, que se abriu espaço para avanços da agroecologia no plano nacional. Além disso, ampliou-se o diálogo entre sociedade civil e Estado, culminando em diversas dinâmicas de institucionalização da agroecologia.

O Brasil é internacionalmente reconhecido como um dos países que mais avançou na construção de políticas públicas para a agroecologia (SAMBUICHI et al, 2017). Parte deste sucesso está associada com a trajetória de movimentos sociais, sindicais, profissionais e estudantis, que, em virtude da crescente capacidade de articulação em rede destes atores, puderam levar a agroecologia para dentro da agenda do Estado (NIEDERLE et al., 2019). Em meio a estes atores está a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), que ao se constituir, reflete a organização de novos sujeitos políticos que, aproveitando o ambiente favorável frente ao contexto político-institucional no Brasil com o início do governo Lula, em 2003, definiram a agroecologia como objetivo institucional por meio de argumentos, legitimados pela autoridade científica, influenciando a construção de políticas públicas. Este é um estudo de caso que tem por objetivo analisar, por meio da abordagem de comunidades epistêmicas, qual a influência e contribuição da ABA nas políticas públicas de agroecologia no Brasil.

Metodologia

Foi realizada uma pesquisa qualitativa, envolvendo revisão da literatura sobre o tema de Ciência e Políticas Públicas, com foco na abordagem de Comunidades Epistêmicas de Peter Haas, e, de maneira complementar, na de Políticas Baseadas em Evidências. Para além disso, foram examinados documentos da ABA relativos ao seu funcionamento interno, como seu Estatuto, atualizado em 2015 e seu Regimento Interno de 2016, onde constam os regulamentos da associação. Ademais, foram analisadas publicações externas e, também, internas da ABA, na Revista Brasileira de Agroecologia (RBA) e nos Cadernos de Agroecologia, referente ao tema de políticas públicas e agroecologia. Por fim, foi realizada uma entrevista com um de seus principais membros identificados, Dr. Paulo Petersen.

Resultados e Discussão

Haas (1992) define comunidade epistêmica como uma rede de profissionais com conhecimento e competência reconhecidos em uma área específica e uma reivindicação oficial de conhecimento relevante para a política dentro dessa área. As epicoms articulam relações de causa e efeito para problemas complexos e seus membros compartilham uma série de elementos para além do conhecimento em si, como valores, crenças e aversões. A análise das comunidades epistêmicas fornece



um

modelo em que os tomadores de decisão constroem suas realidades políticas com base na assessoria técnica fornecida por especialistas (HAAS, 2016). Tal abordagem focaliza as maneiras pelas quais novas ideias e informações são difundidas e levadas

em consideração pelos tomadores de decisão, contribuindo na formulação de políticas públicas.

Para analisar os processos que levam à coordenação de políticas em uma área específica e demonstrar a influência das comunidades epistêmicas no processo de formulação de políticas, se identifica os membros e os princípios e crenças compartilhadas de uma comunidade de especialistas, traça-se as ações da comunidade e seu impacto é discutido, demonstrando sua influência sobre os tomadores de decisão em vários momentos (HAAS 1992; HAAS, 2016). É a combinação de ter um conjunto compartilhado de crenças causais, baseadas em princípios (analíticos e normativos), uma base de conhecimento consensual e um empreendimento político comum (interesses comuns) que distingue as epicoms de outros grupos, como da própria comunidade científica mais ampla, bem como de profissões e disciplinas, pois estas não têm os compromissos normativos compartilhados como uma comunidade epistêmica tem (HAAS, 1992).

Vale ponderar que, apesar das comunidades epistêmicas fornecerem conhecimento consensual, elas não necessariamente geram verdade. Inclusive, podem ter sérias implicações negativas para valores políticos importantes como democracia e participação, tendo em vista a transferência da autoridade de tomada de decisão para um grupo de especialistas de elite - a elite do conhecimento (HAAS, 1992). As comunidades epistêmicas e suas ideias nem sempre contribuem para resultados socialmente benéficos, embora os membros da comunidade possam acreditar que suas crenças são socialmente benéficas.

Haas (2016) aponta para a possibilidade de que as epicoms se envolvem na formulação de políticas após choques ou crises. No caso da ABA, esse envolvimento está relacionado ao à janela de oportunidade aberta com a eleição de Lula em 2002, o que também pode ser tratado como um choque tendo em vista o advento de um governo mais progressista e neodesenvolvimentista, onde, a partir de 2003, identifica-se um contexto de ampliação dos espaços de construção participativa de políticas públicas, feita em diálogo com a sociedade civil, no qual a agroecologia e a produção orgânica passam a ser incorporadas em diferentes instrumentos de ação pública (SCHMITT et al., 2017).

Os diferentes atores do movimento agroecológico, organizados, de maneira geral, na Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), influenciaram, de alguma forma, uma série de políticas relacionadas ao tema no decorrer dos anos 2000. A maior influência da ABA no campo das políticas públicas foi na Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), onde participou ativamente tanto no



processo de construção da política como na sua gestão, posteriormente. Na entrevista, Petersen destacou diversas vezes a legitimidade que a associação tem - teve - perante o Estado brasileiro, que a reconheceu como ator coletivo e a convocou para participar do processo referente a PNAPO.

A ANA (ator político), da qual a ABA faz parte (ator técnico científico), desenvolveu um processo muito rico e mobilizador para construir propostas e apresentá-las ao governo federal. Ambas as organizações integraram, como entidades representantes da sociedade civil, a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - CNAPO, um colegiado que tinha por objetivo promover a participação da sociedade civil na elaboração e acompanhamento da PNAPO, coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente, e do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO). Os membros da ABA integrantes desta comissão foram os doutores Paulo Petersen (Titular) e Irene Cardoso (suplente). Lá, as entidades irmãs tiveram papel ativo nas discussões sobre o I PLANAPO, vigente de 2013 a 2015 e, também, na elaboração de propostas para o II PLANAPO (2016-2019). Dentre as competências da CNAPO estavam: Propor e subsidiar a tomada de decisão sobre temas específicos no âmbito da política e propor as diretrizes, objetivos, instrumentos e prioridades do plano ao Poder Executivo federal (SAMBUICHI et al, 2017).

No campo da pesquisa e do ensino, a ABA tem se destacado como um dos principais atores da sociedade civil. Além da organização dos CBA, tem papel importante na discussão das políticas públicas no âmbito acadêmico-científico (SAMBUICHI et al, 2017). Durante a entrevista, Petersen ressaltou diversas vezes a forte incidência da ABA no campo do conhecimento, principalmente no que tange aos Núcleos de Estudos em Agroecologia (NEA).

Considerando a enorme amplitude da ABA e tendo em vista identificar seus membros, neste trabalho, são apresentados atores que, enquanto membros da ABA, tiveram papel protagonista na trajetória desses 18 anos da associação. Pessoas que estiveram e estão na Diretoria, ocupando os cargos de Presidência nacional, 1º e 2º Vice-presidentes nacionais, conforme a Figura 1. Esta opção é resultado da compreensão de que não seria possível, no espaço deste trabalho, listar todos os atores membros da ABA. Devido sua organização formal, os membros da comunidade epistêmica da ABA podem ser distinguidos dos não membros neste caso mediante a associação na sociedade científica e o pagamento da anuidade da mesma.



Figura 1: Membros representantes da ABA.

A ABA não só exerceu influência sobre os tomadores de decisão no processo de formulação de políticas públicas, por exemplo participando da CNAPO, como participou de forma direta na formulação de ações, enquanto membros ocupavam cargos na esfera pública, como na EMBRAPA e no MDA. Esse trânsito dos membros entre sociedade civil e Estado é percebido na fala do entrevistado mais de uma vez. Ao mencionar a atuação da ABA na criação do fórum de pesquisa em Agroecologia da EMBRAPA, que foi um grande marco no campo da pesquisa, Petersen aponta que *“muitos pesquisadores e funcionários da EMBRAPA são sócios da ABA também. São pessoas, pesquisadores que estão dentro da máquina do estado”*, o que enfatiza a permeabilidade entre epicom e Estado.

O questionamento ao positivismo científico e a necessidade da construção de uma outra epistemologia, com outras abordagens e metodologias, caracteriza a comunidade científica da ABA, no que tange às crenças causais e aversões compartilhadas. Este é o grande campo de enfrentamento, do ponto de vista político-epistemológico da ABA, que repercute nas políticas públicas visando o rompimento com o paradigma científico-tecnológico que organiza os sistemas oficiais de produção e disseminação de conhecimentos na agricultura e no rural como um todo.

Conclusões



A

incorporação da agroecologia como um enfoque de políticas públicas foi resultado de uma longa trajetória de interações entre movimentos sociais e redes de articulação da sociedade civil com o poder público (NIEDERLE et al., 2019). As criações da ANA

e da ABA foram fundamentais para os avanços da dimensão política e científica da agroecologia no Brasil, contribuindo fortemente para seu processo de institucionalização. Juntas constituem dois espaços nacionais importantes de articulação política, onde, com outros movimentos parceiros passam a conformar uma ampla rede social com capacidade de incidir sobre a formulação de políticas públicas (NIEDERLE, et al. 2019; SAMBUICHI et al, 2017).

A ABA enquanto uma comunidade epistêmica tem atuação política incidindo sobre políticas públicas relacionadas à agroecologia de maneira ampla, mas com ênfase naquelas do campo do conhecimento, da educação, do ensino, pesquisa e extensão. Destaca-se a importante contribuição/influência da ABA na construção e gestão da PNAPO e do PLANAPO, sobretudo no que tange a ações direcionadas para o fomento à pesquisa científica, a extensão universitária, e a difusão do conhecimento, onde a experiência dos NEAs se sobressai. As crenças, aversões e princípios compartilhados por seus membros partem de um enfoque científico que questiona verdades estabelecidas tanto nas ciências agrárias quanto nas ciências sociais e, ao mesmo tempo, propõe transformações científico-acadêmicas, baseadas na ecologia de saberes, que contribuirão com o desenvolvimento sustentável no campo e na cidade.

As mudanças de cenário político institucional brasileiro, ocorridas desde 2016, marcam uma ruptura no que diz respeito ao reconhecimento da agroecologia como referencial de políticas públicas. O contexto de desmantelamento atingiu diretamente a PNAPO, acarretando na sua fragilização, reduzindo-a a ações pontuais dispersas e com orçamentos que tem sido sistematicamente reduzidos ou zerados. Para piorar, os canais de diálogo entre sociedade civil e estado foram fechados ou inativados. Isso tudo corrobora com os estudos de Haas (1992) que concluem que o impacto esperado de comunidades epistêmicas permanece condicionado e limitado por realidades estruturais, o que enfatiza que a decisão dos governos de uso ou não uso das evidências científicas é uma decisão política. A reeleição de Lula representa a reabertura da janela de oportunidade para o desenvolvimento de políticas públicas com referencial agroecológico, onde a ABA, enquanto comunidade epistêmica, em conjunto com suas parcerias, volta a ter capacidade de influência e atuação ativa nesse processo, ou, pelo menos, terá a oportunidade de dialogar novamente com o Estado.

Referências bibliográficas

HAAS, Peter et al. (Ed.). **Knowledge, power, and international policy coordination**. Columbia: University of South Carolina Press, 1992.



HAAS, Peter M. Introduction. Reconstructing epistemic communities. In: HAAS, P.M. **Epistemic communities, constructivism and international environmental politics**. Routledge, 2016.

HAAS, Peter M. **Introduction: Epistemic communities and international policy coordination**. International Organization, v.46, n.1, p. 1-35, 1992.

MELLO, Janine; KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro; PINHEIRO, Maurício. O uso e o não uso de evidências pelos governos como decisão política. **Ponto de Vista - Nexo Jornal**, 2020.

NIEDERLE, Paulo; SABOURIN, Eric; SCHMITT, Claudia; ÁVILA, Mario; PETERSEN, Paulo; ASSIS, William. A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia. **Redes: Revista do Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul, RS. Vol. 24, n. 1 (jan./abr. 2019), p. 270-291.

PARKHURST, Justin. **The politics of evidence: from evidence-based policy to good governance of evidence**. Oxon, UK: Routledge, 2017.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al. **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Ipea, 463 p. 2017.

SCHMITT, Claudia et al. La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas en favor de la Agroecología. In: SABOURIN, Eric et al. (Organizadores). **Políticas públicas a favor de la agroecología em América Latina y El Caribe**. Porto Alegre: Evangraf/Criação Humana, Red PP-AL: FAO, 2017. 412 p.

WEID, Jean Marc Von Der. Construindo políticas públicas em apoio à agroecologia. **Agriculturas** - v. 3 - no 1 - abril de 2006.