

Mulheres e agroecologia: um diagnóstico a partir de políticas públicas municipais

Women and agroecology: a diagnosis from municipal public policies

Eduarda Camargo Sansão*

Elisabete Maniglia**

Resumo: A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, instituída pelo Decreto nº 7.794/2012, tem como intuito articular políticas, programas e ações baseadas em termos agroecológicos e desenvolvimento sustentável para uma alimentação saudável. Por meio desse escopo, é necessário observar como os sujeitos alvos das políticas sociais estão envolvidos na construção de políticas públicas. Simultaneamente, destaca-se a questão de gênero pela perspectiva de que tal aspecto tem implicações para as experiências econômicas e sociais das mulheres. A partir do problema observado, objetiva-se diagnosticar a relação entre políticas públicas municipais de agroecologia e a experiência das mulheres a partir do art. 3º, VII, Decreto nº 7.794/2012, da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). Para estruturação do artigo, as metodologias utilizadas baseiam-se na revisão bibliográfica, análise documental e estudo de dados coletados pela Articulação Nacional de Agroecologia. Por conseguinte, consideramos que os movimentos sociais de mulheres foram articuladores para a construção da Política Nacional da Agroecologia e Produção Orgânica, com atenção para as demandas provenientes a partir do combate às desigualdades de gênero na agricultura. O relatório “Municípios Agroecológicos e Políticas de Futuro – Iniciativas municipais de apoio à agricultura familiar e à agroecologia e de promoção da segurança alimentar e nutricional” e tabela de dados da pesquisa disponibilizada para consulta pública permitiram formar um panorama de 34 iniciativas estruturadas nas regiões brasileiras que versam sobre a intersecção entre mulheres e agroecologia.

* Mestre em Direito pela UNESP - Franca. Graduada em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais - unidade Passos. Membro do Instituto Humanidades, Direitos e Democracia (IHUDD). Membro do corpo editorial da Revista de Estudos Jurídicos da UNESP.

** Possui graduação em Comunicação Social Jornalismo pela Universidade de São Paulo (1975), graduação em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1988), mestrado em Direito pela Universidade de São Paulo (1994) e doutorado em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2000). Defendeu livre docência em 2007 e atualmente é professora adjunta da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

Submissão: 26.07.2021. **Aceitação:** 16.11.2022.

Palavras-chave: Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica; Políticas Públicas; Mulheres; Agroecologia; Gênero.

Abstract: The National Policy on Agroecology and Organic Production, instituted by Decree no. 7,794 / 2012, aims to articulate policies, programs and actions based on agroecological terms and sustainable development for a healthy diet. Through this scope, it is necessary to observe how the subjects targeted by social policies are involved in the construction of public policies. At the same time, the issue of gender stands out from the perspective that this aspect has implications for the economic and social experiences of women. Based on the observed problem, the objective is to diagnose the relationship between municipal public policies on agroecology and the experience of women from art. 3rd, VII, Decree no. 7,794 / 2012, of the National Policy on Agroecology and Organic Production (PNAPO). To structure the article, the methodologies used are based on bibliographic review, document analysis and study of data collected by the National Articulation of Agroecology. Therefore, we consider that women's social movements were articulators for the construction of the National Policy on Agroecology and Organic Production, with attention to the demands arising from the fight against gender inequalities in agriculture. The report "Municípios Agroecológicos e Políticas de Futuro – Iniciativas municipais de apoio à agricultura familiar e à agroecologia e de promoção da segurança alimentar e nutricional" and a survey data table made available for public consultation allowed to form an overview of 34 structured initiatives in Brazil that deal with the intersection between women and agroecology.

Keywords: National Policy on Agroecology and Organic Production. Public policy. Women. Agroecology. Gender.

Introdução

Ao pensar na questão agroecológica no Brasil, consideramos a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, instituída pelo Decreto nº 7.794/2012. A partir do conteúdo da PNAPO, encontra-se a organização para políticas, programas e ações baseadas em termos agroecológicos e desenvolvimento sustentável para uma alimentação saudável. Consideramos que essa construção deve ser realizada a partir da cooperação prevista entre diversas entidades e níveis.

A partir do problema observado, objetiva-se diagnosticar a relação entre políticas públicas municipais de agroecologia e a experiência das mulheres a partir do art. 3º, VII, Decreto n. 7.794/2012, da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). De forma simultânea, este trabalho parte da perspectiva de que a legislação da política pública não deve ser tratada somente a partir do Estado, sob a suposição da inércia de diferentes grupos sociais. Em contrapartida, estudos sobre a Política Nacional de Agroecologia e Produção orgânica devem possuir atenção para como os sujeitos alvos das políticas sociais estão envolvidos nos processos de organização.

Ao categorizar os atores sociais, considera-se a relevância de produzir estudos a partir de “um lugar de enunciação que definitivamente afeta as interpretações das investigações que estão sendo feitas” (CURIEL, 2019, p. 42). Ao partir da compreensão de que gênero, raça e classe são fatores que definem a relação do sujeito com a alimentação, há necessidade de estudar a forma como as políticas públicas podem sofrer interferências por meio das experiências econômicas e sociais das mulheres.

Além do recorte a partir da categoria mulheres, os esforços se direcionam para políticas públicas municipais. Considera-se a premissa de que a criação de dinâmicas locais pode influenciar na produção de autonomia, assim como na efetivação da diretriz elencada no art. 3º, VII, do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

Para o desenvolvimento do trabalho em pauta, as metodologias utilizadas baseiam-se na revisão bibliográfica, análise documental e estudo de dados coletados pela Articulação Nacional de Agroecologia. Inicialmente, a revisão bibliográfica tem como intuito estabelecer as bases para o trabalho, na articulação entre a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e aspectos teóricos sobre políticas públicas.

Para a centralização da análise a partir da perspectiva da categoria mulheres, trabalhamos a construção da ação Marcha das Margaridas a partir de 2003, voltando-se para um histórico de atuação até a efetivação da Política Nacional de Agroecologia. Também serão considerados os estudos de Emma Silipriandi, especialista em Sistema Agroalimentar e em Políticas Agrícolas.

Em consonância à trajetória teórica, foi utilizada a análise documental e o estudo de dados para verificar ações, políticas e programas que consideram as especificidades das mulheres em nível municipal. Destacamos o relatório “Municípios Agroecológicos e Políticas de Futuro – Iniciativas municipais de apoio à agricultura familiar e à agroecologia e de promoção da segurança alimentar e nutricional”, com dados coletados em 531 municípios brasileiros durante o segundo semestre de 2020.

A partir do caminho metodológico, produzimos o presente trabalho, o qual se divide em uma análise da Política Nacional de Agroecologia e Produção Agrária (PNAPO), a atuação das mulheres na construção da agenda política sobre o tema e os reflexos nos instrumentos produzidos, para uma concatenação às experiências municipais na intermediação entre a questão agroecológico e às desigualdades de gênero pelas políticas públicas.

1. Análise da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

A partir de uma perspectiva de desenvolvimento sustentável, a agroecologia pode ser conceituada como uma ciência e uma prática ecológica direcionada para repensar as formas de agricultura para uma construção baseada na sustentabilidade. Para Feiden (2005), a conceituação se dá pela perspectiva de que a agroecologia é uma ciência em construção por métodos transdisciplinares, em uma mediação entre conhecimentos tradicionais e metodologias científicas.

Uma definição produzida por Francis *et al.* (2003) é de que agroecologia se dá como uma construção integrada do sistema de segurança alimentar, sob a consideração de aspectos sociais, econômicos e ecológicos. Considera a necessidade de uma atividade prática a partir de pesquisadores, agricultores e educadores para organização sistemática de soluções agroecológicas. O mesmo estudo considera a definição produzida por Stephen Gliessman, onde “Agroecology is defined as the application of ecological concepts and principles to the design and management of sustainable agroecosystems”³ (GLIESSMAN, 1998 *apud* FRANCIS *et al.*, 2003, p. 101).

Gliessman também é citado no Marco Referencial em Agroecologia, organizado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). O destaque ao autor, junto às contribuições de Miguel Altieri, acontece porque os estudos produzidos pelos dois pesquisadores possibilitaram visibilidade e corpo teórico para o conceito moderno de agroecologia. Destaca-se colocação de que a categoria deve ser compreendida a partir da sustentabilidade e justiça social (EMBRAPA, 2006).

Para o desenvolvimento do presente trabalho, consideramos os elementos destacados na colocação a seguir:

O termo Agroecologia foi assim cunhado para demarcar um novo foco de necessidades humanas, qual seja, o de orientar a agricultura à sustentabilidade, no seu sentido multidimensional. Num sentido mais amplo, ela se concretiza quando, simultaneamente, cumpre com os ditames da sustentabilidade econômica (potencial de renda e trabalho, acesso ao mercado), ecológica (manutenção ou melhoria da qualidade dos recursos naturais e das relações ecológicas de cada ecossistema), social (inclusão das populações mais pobres e segurança alimentar), cultural (respeito às culturas tradicionais), política (organização para a mudança e participação nas decisões) e ética (valores morais transcendentais) (EMBRAPA, 2006, p. 22-23).

³ “Agroecologia é definida como a aplicação de princípios e conceitos ecológicos para projetar e gerenciar agrossistemas sustentáveis” (tradução nossa).

O debate conceitual promovido a partir da década de 1980, com extensão até os anos 2000, promoveu a inserção da questão agroecológica no campo jurídico. No Brasil, a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, tratava sobre a agricultura orgânica, com menção à agroecologia no art. 1º, § 2º, como elemento inserido no conceito de sistema orgânico de produção agropecuária e industrial.

A partir dessa data, consideramos o enfoque construído por Iracema Ferreira de Moura (2017) para a agroecologia no período 2003-2010 voltado às políticas públicas, com o aumento da participação de atores sociais. Após a Lei nº 10.831/2003, há a criação do Programa de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a partir da Portaria nº 158, de 08 de julho de 2004. Nos anos 2000, há o fortalecimento de espaços que tratavam sobre o tema, como a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA-Agroecologia) e a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA).

Em um sentido de participação popular, observa-se nas discussões sobre agroecologia uma mediação para real participação de agricultores e agricultoras, para produção de um protagonismo orientado para transformação social. Ao interseccionar à construção de políticas públicas no período destacado no parágrafo anterior, o que se encontra é um consenso de que as ações e políticas brasileiras para a agroecologia e segurança alimentar formavam uma trajetória modelo (MOURA, 2017).⁴

Estabelecemos a necessidade de pensar para além da existência da norma, visto que diferentes elementos políticos são associados para a construção de direcionamentos sobre uma questão social, como a agroecologia. Reforçamos que “a desenvoltura das políticas públicas não depende apenas da clausura do direito e de seus agentes. Há um complexo processo político por trás da engenharia de uma política pública” (FARRANHA; PEREIRA, 2018, p. 1546).

Por meio dos acúmulos políticos, jurídicos e sociais, fortaleceu-se um cenário propício para a organização de uma política nacional sobre agroecologia. Nesse contexto, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) foi instituída a partir do Decreto nº 7.794, datado de 20 de agosto de 2012 com intuito de “integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica” (BRASIL, 2012). De acordo com Monteiro e Londres (2017), a Política Nacional

⁴ Para melhor compreensão das principais leis e decretos sobre o tema, recomenda-se a análise do “Quadro 2 – Principais leis e decretos relacionados ao enfoque agroecológico e à produção orgânica nas políticas públicas (2003-2010)”, p. 48, organizado por Iracema Ferreira de Moura no capítulo “Antecedentes e aspectos fundantes da Agroecologia e da Produção Orgânica na Agenda das Políticas Públicas no Brasil”, na obra *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil : uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*.

pode ser considerada um marco histórico para os movimentos agroecológicos brasileiros.

Entre categorizações destacadas, o art. 2º da PNAPO estabelece algumas conceituações jurídicas sobre o tema da política, como produtos da sociobiodiversidade e sistema de orgânico de produção. Nos incisos III e IV do artigo, encontra-se o conceito de produção de base agroecológica, que pode ser definida como “aquela que busca otimizar a integração entre capacidade produtiva, uso e conservação da biodiversidade e dos demais recursos naturais, equilíbrio ecológico, eficiência econômica e justiça social [...]”. Na sequência, há a definição de transição agroecológica como “processo gradual de mudança e práticas e de manejo de agroecossistemas, tradicionais ou convencionais, por meio da transformação das bases produtivas e sociais do uso da terra e dos recursos naturais, que levem a sistemas” (BRASIL, 2012).

Enquanto política pública, colocamos as posições de Farranha e Pereira (2018), que indicam a complexidade que existe na construção das ações. Existe um monopólio centralizado em uma elite burocrática, a partir de interesses preestabelecidos. Neste cenário, a inclusão de diferentes grupos – como as mulheres – na participação das políticas públicas é uma tarefa em disputa. Quando centralizamos a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, o histórico de construção apontado na primeira década dos anos 2000 comportou a montagem da agenda, estágio tido como o momento em que os problemas chegam aos governos, com envolvimento de diferentes atores (HOWLETT *et al.*, 2013, apud FARRANHA; PEREIRA, 2018).

Ao considerar o envolvimento dos movimentos sociais e das organizações que colocavam a agroecologia como pauta, encontramos um elemento que reforça um processo de democratização dos espaços políticos e sociais. De acordo com a categoria de análise “Controle e participação social”, trabalhada por Ana Claudia Farranha, “muitas das demandas acerca da efetivação do Direito têm como elemento articulador a participação popular no processo de elaboração da política pública” (FARRANHA, 2019, p. 72).

Uma política pública segue para formulação e para a tomada de decisão. Posteriormente, há a implementação da política, momento em que há um direcionamento efetivo a partir de algum instrumento para produzir ação (FARRANHA; PEREIRA, 2018). Ao observar a PNAPO, há previsão de alguns instrumentos no art. 4º, como o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO) e elementos indicados para a composição do Plano no art. 5º, como programas, projetos e ações (BRASIL, 2012).

No histórico de construção do PLANAPO, é possível categorizar dois períodos. O primeiro ciclo aconteceu entre 2013 e 2015, pós-estruturação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Considera-se como um marco político no sentido de que promoveu a incorporação do tema nas discussões de políticas públicas, assim como a articulação de diferentes níveis e grupos em torno das questões de agroecologia. O segundo ciclo foi vivenciado entre 2016 e 2019, a partir da Portaria Interministerial MDA/SEGOV/PR n. 1, em 03 de maio de 2016, com destaque para a ampla participação da sociedade civil.

A partir do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e as articulações promovidas, sob orientação da participação social, seguimos para a observação de especificidades da atuação das mulheres em torno dos instrumentos desenvolvidos.

2. A participação das mulheres no ciclo de políticas públicas ligadas com a agroecologia

Ao determinarmos a importância dos movimentos sociais na expansão dos temas agroecológicos, há necessidade de realizar um recorte para as ações produzidas por mulheres trabalhadoras. A partir de 2006, há uma expansão qualitativa por meio do “fortalecimento das mulheres agricultoras e suas organizações, o que provocou as direções dos movimentos sociais de abrangência nacional a dedicarem maior atenção às propostas do movimento agroecológico” (MONTEIRO; LONDRES, 2017, p. 75).

A agroecologia passa a compor a “Pauta da Marcha das Margaridas⁵” em 2007, com o título principal “Terra, Água e Agroecologia”. O documento organizado apresentou 107 proposições a partir das necessidades concretas, com questões como capacitação, garantia de ações sobre diferentes temas, cumprimento de campanhas nacionais, instituição da participação popular. Para a questão agroecológica, destacamos um trecho da introdução do documento, o qual define que:

A Marcha das Margaridas 2007 assume o desafio de fazer crescer a consciência social agroecológica e demanda ao governo a adoção de estratégias eficazes para garantir a mudança do padrão produtivo convencional e dominante para a produção de base agroecológica. Essa é a alternativa de desenvolvimento que valoriza as práticas de manejo sustentável dos recursos naturais favorecendo padrões de produção e consumo de baixo impacto ambiental, que possibilitam superar a crise ecológica e social (REVISTA DA MARCHA DAS MARGARIDAS, 2007, p. 51).

⁵ Ação organizada por mulheres trabalhadoras rurais para garantia e ampliação das conquistas conectadas ao campo e à floresta no Brasil.

Após essa data, a discussão sobre agroecologia obteve maiores contornos a partir da mobilização das mulheres envolvidas com os movimentos sociais do campo. O ano anterior à instituição da PNAPO – 2011 – foi marcado pela defesa da criação da política de agroecologia durante a ocorrência da Marcha das Margaridas. O documento organizado para a edição de 2011 possuía quinze tópicos específicos para a consolidação da agroecologia como forma de desenvolvimento sustentável, e sete desafios para o fortalecimento da agroecologia pelos aspectos produtivo, social e ambiental (CONTAG *et al.*, 2011).

Segundo Monteiro e Londres (2017), a mobilização das mulheres do campo, somada com os fortalecimentos da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) promoveu um enriquecimento no sentido mobilizatório, o que possibilitou uma participação popular ativa nas discussões nos Ciclos I (2013-2015) e II (2016-2019) do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO).

A influência da participação das mulheres pode ser identificada a partir de alguns reflexos, como a diretriz da PNAPO contida no art. 3º, VII, o qual elenca a necessidade de “contribuição na redução das desigualdades de gênero, por meio de ações e programas que promovam a autonomia econômica das mulheres” (BRASIL, 2012). No PLANAPO 2013-2015, a partir das diretrizes da PNAPO, foram estabelecidos onze macrodesafios, entre eles, o “reconhecimento e fortalecimento do protagonismo dos/as jovens e das mulheres rurais na agroecologia e produção orgânica” (MDA, 2013, p. 16).

Há uma articulação entre a diretriz destacada e a multiplicidade de iniciativas previstas que contemplam especificidades a partir do recorte de gênero. De forma geral, compreende-se que essa relação é produto do histórico de construção agroecológica pelas bases dos movimentos sociais. Conforme Trovatto *et al.* (2017), a instituição da PNAPO é uma marca que reflete a conquista dos movimentos sociais, mas também considera o compromisso do governo federal para o desenvolvimento da política agroecológica.

Ao classificar a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, entendemos que há um forte elemento social, observado no histórico e na construção da agenda política com a participação de movimentos sociais. Logo, encontramos o que pode ser definido como política social, “com características identificadas com o padrão de proteção social voltado para o enfrentamento das múltiplas manifestações da questão social, definido nas relações entre a sociedade civil e o Estado” (FREITAS; PONZILACQUA, 2020, p. 25).

O conteúdo do Ciclo I reforçou o papel exercido pelas mulheres para produção alimentar e sustentabilidade de recursos naturais, a partir do ponto que:

a agroecologia, ao considerar todos os componentes do sistema de produção, pode contribuir para reconhecer o histórico papel das mulheres nos agroecossistemas, superar as desigualdades de gênero e promover a autonomia das mulheres rurais a partir de um modelo alternativo de desenvolvimento rural (MDA, 2013, p. 22).

O Plano tratou largamente da questão das mulheres sob o enfoque rural, com análise da participação nas políticas públicas no sentido de superação da desigualdade de gênero, assim como a promoção de autonomia política e econômica para o grupo. Destaca-se, inclusive, que as ações do PLANAPO possuíam integração com o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, entre outras políticas nacionais. Entre as 14 metas e as 125 iniciativas, a categoria mulheres é encontrada em diversos formatos, em retomada da diretriz da PNAPO que considera os aspectos de gênero.

No PLANAPO 2016-2019, destaca-se a Meta 5, a qual destaca a necessidade de “Promover a autonomia econômica das mulheres rurais, reconhecendo seu protagonismo na agroecologia e produção orgânica, por meio da inclusão produtiva e da geração de renda” (MDA, 2016, p. 45). Aos destrinchar as metas, a categoria mulheres aparece em 23 iniciativas, distribuídas em diferentes categorias.

Os estudos de Emma Siliprandi reforçam a trajetória das mulheres rurais no interior do ciclo das políticas públicas, a partir das dificuldades que existem entre o estabelecimento de uma agenda política e a implementação de diferentes ações, a partir das condições postas. Uma das representações das mulheres enquanto atores sociais para uma política agroecológica é informação de que a PNAPO é considerada uma das políticas mais abertas para a questão das mulheres no campo da agricultura (SILIPRANDI, 2017).

Ao avaliar os avanços dos Planos I e II da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, é possível afirmar que existem princípios e diretrizes que consideram a participação das mulheres no tema. Existe um compromisso com o enfrentamento das desigualdades de gênero a partir do trabalho das mulheres agricultoras explícito nas metas e iniciativas articuladas desde 2012, por meio da construção do PLANAPO, em ambos os ciclos.

Entre as ações relatadas pelas mulheres para a inserção da temática, ressaltamos estratégias utilizadas para garantir a presença nos espaços de decisão e o acesso às informações. Construíram formas autônomas de organização para discussão e formulação de propostas, assim como exigiram a participação de mulheres nas coordenações das plenárias, com a negação de um mero papel de espectadora (SILIPRANDI, 2017).

De acordo com a avaliação do IPEA sobre o PLANAPO, há destaque para o fomento à produção por meio do Programa Organização Produtiva de Mulheres

Rurais (POPMR). Em 2014 e 2015, houve benefícios para 3060 mulheres a partir de parceria formalizada com oito instituições de ensino superior. Nesse período, foram apoiados 512 grupos por meio de 17 projetos que tinham como objetivo o desenvolvimento de atividades econômicas. Também ocorreram 72 atividades para agricultoras e gestoras com intuito de formação sobre gênero e políticas públicas (IPEA, 2019).

Em 2016, há um destaque negativo com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (DPMR). Na continuidade do POPMR, há o aumento de parcerias com instituições de ensino superior, com a marca de 1800 mulheres beneficiárias em 2018. Na atualidade, a questão das mulheres “foi incorporada à antiga SEAD (atual COVAP/DEP/SAF) na Coordenação Geral de Políticas para Mulheres Rurais, Juventude Rural e Povos e Comunidades Tradicionais” (IPEA, 2019, s. p.).

Não há uma coordenação específica para as mulheres no interior da questão rural no Brasil. É possível assimilar que é um retrocesso ao pensar como a estratégia de um espaço organizativo próprio para as mulheres proporcionou a inserção do combate à desigualdade de gênero na Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, assim como em instrumentos decorrentes.

3. A atualidade das mulheres nas políticas de agroecologia: panorama das iniciativas municipais sob os aspectos de gênero

No tópico anterior, foi possível consolidar a participação das mulheres no ciclo de políticas públicas sobre agroecologia e produção orgânica. Houve um acúmulo organizativo e político para a consideração das demandas das mulheres rurais, com intersecção junto aos temas da agricultura familiar, segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento sustentável. Apesar da extinção do MDA, do DPMR e da falta de projeções para um terceiro ciclo do Plano, as experiências anteriores permitiram que a construção das políticas de agroecologia fosse feita por outros contornos.

Cabe destacar que o art. 1º, § único da PNAPO estabelece a previsão legal de que a Política Nacional deve ser trabalhada em um regime de cooperação que transpassa a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com possibilidade participativa de organizações da sociedade civil e entidades privadas. Compreende-se que a cooperação entre os diversos entes pode contribuir para organização de políticas agroecológicas baseadas no desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2012).

Sob essa colocação, centramos a análise da relação entre mulheres e agroecologia a partir das experiências municipais. Consideramos as informações por

meio do documento “Municípios Agroecológicos e Políticas de Futuro – Iniciativas municipais e de promoção da segurança alimentar e nutricional”, realizado pela Articulação entre os meses de agosto e outubro de 2020, organizado pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA).

Como foi verificado nos tópicos anteriores, a Articulação Nacional de Agroecologia representa uma organização significativa em termos de mobilização social para as políticas de agroecologia. Trata-se de:

um espaço de articulação e convergência entre movimentos, redes e organizações da sociedade civil brasileira engajadas em experiências concretas de promoção da agroecologia, de fortalecimento da produção familiar e de construção de alternativas sustentáveis de desenvolvimento rural. Atualmente a ANA articula vinte e três redes estaduais e regionais, que reúnem centenas de grupos, associações e organizações não governamentais em todo o país, além de quinze movimentos sociais de abrangência nacional (ANA, 2018, *online*).

A Articulação possui algumas temáticas sobre as quais empreende ações a partir de diferentes frentes. Consideramos que ela articula “iniciativas realizadas pelas organizações que fazem parte da ANA em seus programas de desenvolvimento local/territorial, promovendo o intercâmbio entre elas e fomentando a reflexão coletiva” (ANA, 2018, *online*) e trabalha, por exemplo, a questão do protagonismo das mulheres em relação à agroecologia.

Para efeitos de divulgação e comunicação, a ANA realiza estudos para pensar as iniciativas, produzir reflexão e dar visibilidade às pautas defendidas pelo campo agroecológico. O exemplo que nos centramos é o documento citado, o qual compilou 721 iniciativas municipais sobre agroecologia em 531 municípios, distribuídos entre 26 estados. A metodologia desenvolvida considerou 41 temas divididos por 13 eixos temáticos. Entre as iniciativas, foram consideradas as ações que o poder público municipal apareceu como financiador ou executor das ações, assim como aquelas classificadas como iniciativas da sociedade civil com apoio da gestão do município (ANA, 2021a).

Entretanto, por meio de métodos de análise das políticas públicas, é possível observar diferentes aspectos. Para este trabalho, centramos a análise a partir da “Identificação dos objetivos e das ações por meio das quais a política social se materializa: benefícios, serviços, programas e/ou projetos” (FREITAS; PONZILACQUA, 2020, p. 50), enquanto um critério de aferição de mudança qualitativa.⁶

⁶ Proposição metodológica a partir do “Quadro 2 – Indicadores e potencial de informação e análise da organização jurídica e material da política social” (p. 50), organizado pelos autores Maria Raquel Lino de Freitas e Márcio Henrique Pereira Ponzilacqua na obra “Análise de política social

Na pesquisa realizada pela ANA, o “Combate à violência contra as mulheres e apoio a grupos produtivos de mulheres” foi considerado um eixo temático. Para a questão do apoio a grupos de mulheres, foram encontradas 34 iniciativas que não foram especificadas pelo documento avaliado, mas elencadas como dados em uma planilha disponibilizada publicamente para construção de análises e pesquisas.

A partir do material, traçamos um panorama sobre as iniciativas que envolvem o apoio a grupo de mulheres nos municípios, a partir dos tipos de iniciativa, local de execução, nome do instrumento, o período de ocorrência, se há atividade e o público beneficiário estimado. Textualmente, seguiremos por algumas questões gerais de análise, com apresentação de um quadro síntese com os dados organizados para as 34 iniciativas destacadas ao final do presente tópico. Temos a indicação de 37 instrumentos, porque o “Programa Capacitação Rural” é uma iniciativa realizada em quatro cidades diferentes do Estado do Rio de Janeiro.

Geograficamente, a região Centro-Oeste tem iniciativas em cinco cidades do estado do Mato Grosso do Sul; a região Nordeste conta com dez instrumentos distribuídos entre Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte. Para o Sudeste, foram registrados quinze instrumentos entre Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, enquanto na região Sul, foram relatados sete instrumentos entre Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Não há indicações relativas à Região Norte (ANA, 2021b).

Ao olhar a metodologia para a coleta de dados pela Articulação Nacional de Agroecologia, ocorreu um mapeamento de iniciativas municipais a partir de cada Unidade da Federação. Sob essa informação, pontuamos que políticas públicas municipais não são encontradas na maior parte dos estados, com a indicação de que apenas 12 estados possuem instrumentos sobre agroecologia a partir dos municípios.

Entre as classificações das iniciativas observadas, temos: ação ou política governamental para o apoio direto a grupos e coletivos (PPAA), iniciativas da sociedade civil (ISC), órgão governamental (OG), e ação ou política governamental com impacto positivo para os sujeitos (PPIND) (ANA, 2021a). Destacamos que algumas são classificadas, simultaneamente, como PPAA e ISC, justamente por serem iniciativas gestadas a partir do protagonismo dos sujeitos e passarem por uma formalização para uma política governamental. Majoritariamente, encontramos a classificação de uma ação, programa ou política que produz apoio direto para coletivos de mulheres.

Quanto à atividade dos instrumentos, apenas dois foram desativados. O primeiro caso é o instrumento “Termo de Cooperação Técnica entre Prefeitura e direito: interfaces e procedimentos metodológicos”.

e MIQCB no apoio a implementação da PGPMBio”, realizado em Viana/MA, entre 2013 e 2016, e encerrado com a troca da gestão municipal. O segundo caso é a “Farmácia Viva” desenvolvida na cidade Governador Dix-Sept Rosado, no Rio Grande do Norte. O instrumento foi executado entre 2001 e 2008 e não há informações anexadas à tabela sobre o motivo do encerramento.

Em São João do Arraial (PI), houve a interrupção da estruturação da Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres, disposta na Lei Municipal 257/2019, por causa da pandemia. Em contrapartida, a prefeitura de Goianinha, no Rio Grande do Norte, criou um programa de aquisição de máscaras por causa da pandemia, em que contratou a mão de obra das mulheres da Comunidade Pitombeira Mini-fábrica de roupas para a confecção de máscaras a serem distribuídas no município (ANA, 2021b).

O subtema “Apoio a grupos e coletivos de mulheres”, destacado por uma questão metodológica, dialogou com outros subtemas na análise dos dados coletados, como “Produção e uso de plantas medicinais e práticas integrativas de saúde”, “Produção e uso de plantas medicinais e práticas integrativas de saúde”, “Alimentação escolar”, “Defesa dos direitos das mulheres e enfrentamento à violência”, “Abastecimento alimentar”, “Construção do Conhecimento Agroecológico”, “Incentivo à agroindústria familiar” (ANA, 2021b). Esse diálogo demonstra como a questão das mulheres está intermediada em diferentes facetas das políticas agroecológicas e de produção orgânicas.

Os instrumentos identificados envolvem mulheres por múltiplas dimensões, como a questão dos saberes populares para plantas medicinais, organização de hortas, feiras de agricultura familiar, apoio para grupos de mulheres trabalhadoras. Consideramos um fortalecimento das formas de obtenção de renda, com aumento da autonomia financeira, assim como o crescimento dos níveis de autonomia política a partir de projetos agroecológicos, o que contribui para o combate às diferentes formas de violência de gênero.

QUADRO 1 – Síntese das informações a partir da categoria “Apoio a grupos e coletivos de mulheres” da pesquisa “Municípios Agroecológicos e Políticas de Futuro – Iniciativas municipais e de promoção da segurança alimentar e nutricional”

Iniciativa	Instrumento	Local de execução	Atividade	Período de execução	Público estimado
ISC/PPAA	Associação das Mulheres do Assentamento Monjolinho (AMAM)	Anastácio/MS	Ativo	Não informado	28 famílias

ISC/PPAA	Grupo de Produção Sustentável (Grupo Baru)	Anastácio/MS	Ativo	2008	Não informado
PPIND	Projeto Protagonismo e Empreendedorismo das Mulheres Indígenas	Dourados/ MS	Ativo	Não informado	Não informado
ISC/PPAA	Associação Feminina do Rancho Loma (AFERAL)	Iguatemi/MS	Ativo	2005	Não informado
PPAA	Casa da Cultura de Amandina – mulheres empreendedoras	Ivinhema/ MS	Ativo	2008	Não informado
PPAA	Termo de Cooperação Técnica entre Prefeitura e MIQCB no apoio a implementação da PGPMBio	Viana/MA	Desativado	2013-2016. Encerrado com a troca de prefeito	449 pessoas
PPAA	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Remígio/PB	Ativo	2011	2700 alunos
ISC/PPAA	Grupo de Mulheres Pretas do Campo	Conde/PB	Ativo	2017	10 mulheres
PPAA	Coordenadoria Municipal da Mulheres	Afogados da Ingazeira/PE	Ativo	Não informado	Não informado
PPAA	Portaria MC nº 16/2020 -Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) com 40% destinado a grupos de mulheres	São José do Egito/PE	Ativo	2020	Não informado

PPIND	Lei Municipal. 257/2019, dia 02 de dezembro de 2019, que dispõe sobre: Sobre a criação da Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres	São João do Arraial/PI	Interrompido durante a pandemia	2019	Não informado
PPAA	Capacitação para mulheres dos projetos de confecção	Passa e Fica/RN	Ativo	Desde 2020	Não informado
PPAA	Aquisição de Máscaras (COVID)	Goianinha/ RN	Ativo, criado durante a pandemia	Não informado	Não informado
PPAA	Feira das Diversidade das Mulheres do Seridó	Caicó/RN	Ativo	Desde 2013	Não informado
PPAA	Farmácia Viva	Governador Dix-Sept Rosado/RN	Desativado	2001-2008	Não informado
PPAA	Guardiãs das Hortas de Plantas Medicinais e conhecimento popular	Vitória/ES	Ativo	Desde 1997	32 guardiãs
PPAA	Guardiãs dos saberes tradicionais de plantas medicinais em parceria com sistema SUS	Vitória/ES	Ativo	Desde 1998	350.000 pessoas
PPAA	Apoio à Associação de Agricultoras Agroecológicas	Santa Tereza/ ES	Ativo	Desde 2009	18 agricultoras
PPAA	Feira Popular da Agricultura Familiar	Duque de Caxias/RJ	Ativo	De 2013 até o momento	Não informado
PPAA	Feira da Roça de Queimados	Queimados/RJ	Ativo	Desde 2010	Não informado
PPAA	Farmácia Viva	Paraty/RJ	Ativo	Desde 2018	Não informado

ISC	Feira Agroecológica da Agricultura Familiar	Comendador Levy Gasparian/RJ	Ativo	A partir de 2021	Não informado
PPAA	Programa Capacitação Rural	Três Rios/RJ	Ativo	Desde 2017	Não informado
PPAA	Programa Capacitação Rural	Paraíba do Sul/RJ	Ativo	Desde 2018	Não informado
PPAA	Programa Capacitação Rural	Comendador Levy Gasparian/RJ	Ativo	Desde 2019	Não informado
PPAA	Programa Capacitação Rural	Areal/RJ	Ativo	Desde 2020	Não informado
PPAA	Programa Municipal de Práticas Integrativas e complementares em saúde	Três Rios/RJ	Ativo	Desde 2019	Não informado
ISC/PPAA	Feira da Agricultura Familiar	Casimiro de Abreu/RJ	Ativo	2013	Não informado
PPAA	Selo da Agricultura Familiar para Mulheres Rurais	Itanhaém/SP	Ativo	Desde 2017	Não informado
PPAA	APL Plantas Medicinais	Itapeva/SP	Ativo	Desde 2014	Não informado
PPIND	Prêmio Empreendedora Curitibana	Curitiba/PR	Ativo	Desde 2015	Não informado
PPAA	Feira da Agricultura Familiar de Vera Cruz do Oeste	Vera Cruz do Oeste/PR	Ativo	Desde 2018	Não informado
PPAA	Plano de Políticas Municipais para as Mulheres, a Coordenadoria e Fundo Municipal dos Direitos da Mulher de Frederico Westphalen	Frederico Westphalen/RS	Ativo	Não informado	Não informado
PPAA	Projeto Mulherando	Ponte Serrada/SC	Ativo	Desde 2018	Não informado

PPAA	Projeto Papo de Mulher	Anchieta/SC	Ativo	2017	Não informado
ISC/PPAA	Grupo Frutos da Terra	Criciúma/SC	Ativo	Desde 2000	Não informado
OG	Coordenadoria das Políticas Públicas para as Mulheres	São Domingos/SC	Ativo	Desde 2010	Não informado

Fonte: Organizado pela autora com dados extraídos da tabela da pesquisa “Municípios Agroecológicos e Políticas de Futuro – Iniciativas municipais e de promoção da segurança alimentar e nutricional”, pela Articulação Nacional de Agroecologia, disponibilizado para consulta pública.

Considerações finais

Por conseguinte, reafirmamos a relação entre a articulação da Política Nacional e a atuação das mulheres. Antes do estabelecimento da PNAPO, os movimentos sociais de mulheres rurais promoveram ações para construção de uma agenda política a ser considerada pelo Estado. Há um fortalecimento da agroecologia por bases práticas e teóricas a partir da década de 1980 que, somado com a atuação popular, proporcionou construções significativas no campo jurídico e para as políticas públicas.

O período compreendido entre 2003 e 2010 deve ser destacado como um momento de forte incorporação das questões agroecológicas no espaço público, determinado pelo Estado, mas também construído pelos atores sociais. A Marcha das Margaridas é uma ação realizada por trabalhadoras do campo que inseriu de forma extensiva a agroecologia nas pautas organizadas anualmente, com destaque para 2003, onde o termo foi centralizado nas reivindicações. Em 2011, a mesma ação foi determinante para encaminhamento da Política Nacional, com o comprometimento governamental público realizado pela presidenta Dilma Rousseff.

A ampla participação das mulheres na agenda política possibilitou que o aspecto da desigualdade de gênero fosse encampado como uma das diretrizes da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Consequentemente, houve espaço para inserção das demandas nos Ciclos I (2013-2015) e II (2016-2019) do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, um dos principais instrumentos previstos na PNAPO.

Durante os dois períodos do PLANAPO, as mulheres rurais reforçaram questões que tangenciavam sua existência com o uso de diversas estratégias para apropriação do espaço público e para efetivação de uma posição protagonista. Considera-se que os trabalhos desenvolvidos pelas mulheres são experiências que

podem contribuir para a continuidade dos debates sobre agroecologia e produção orgânica.

Fatores como a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e o encerramento da diretoria que pensava especificamente as mulheres rurais podem trazer novos espaços de disputa, o que demonstra que a atuação dos atores sociais diante da construção das políticas públicas não é linear e irreversível. Todavia, a pesquisa realizada pela Articulação Nacional de Agroecologia durante o segundo semestre de 2020 e publicizada a partir do Relatório “Municípios Agroecológicos e Políticas de Futuro – Iniciativas municipais e de promoção da segurança alimentar e nutricional” indica que os espaços municipais têm construído instrumentos sobre o tema.

De forma geral, considera-se que os dados analisados a partir do relatório permitem a construção de um panorama sobre iniciativas e instrumentos voltados para o apoio a grupos e coletivos de mulheres. Encontramos 34 iniciativas, expressas em 37 instrumentos, os quais são articulados entre o poder público municipal e a organização da sociedade civil. Consideramos que há um reforço da diretriz prevista no art. 3º, VII, com fortalecimento da autonomia financeira e política das mulheres.

Por fim, consideramos que algumas informações podem colaborar na expansão da rede de políticas públicas agroecológicas, assim como identificar instrumentos que podem ser repetidos em municípios, estados e regiões diferentes. As ações que conectam mulheres e agroecologia estão presentes em 12 estados, o que indica a necessidade de expansão no sentido de garantir políticas públicas com maiores alcances geográficos.

Referências

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA (ANA). *Municípios agroecológicos e políticas de futuro: iniciativas municipais de apoio à agricultura familiar e à agroecologia e de promoção da segurança alimentar e nutricional*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), 2021a.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA (ANA). *O que é a ANA*. 2018. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/o-que-e-a-ana/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA (ANA). *Planilha Municípios Agroecológicos*. 2021b. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/2020/10/22/municipios-agroecologicos/>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. *Decreto n. 7.794, de 20 de agosto de 2012*. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ago. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. *Lei n. 10.831, de 23 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 24 dez. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.831.htm. Acesso em: 02 maio 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG); FEDERAÇÃO ESTADUAL DOS TRABALHADORES DA AGRICULTURA (FETAGS); SINDICATO DE TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS (STTRS). Margaridas na luta por: desenvolvimento sustentável com justiça, autonomia, igualdade e liberdade. *Caderno de textos*, 2011. Disponível em: <http://transformatoriomargaridas.org.br/sistema/wp-content/uploads/2015/02/Caderno-Marcha.pdf>. Acesso em: 03 maio 2021.

CURIEL, Ochy. Construindo metodologias feministas a partir do feminismo decolonial. In: HOLLANDA, Heloisa Buraque de (Org.): *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020, p. 121-138.

EMBRAPA. *Marco referencial em agroecologia*. Brasília, DF : Embrapa Informação Tecnológica, 2006. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/107364/marco-referencial-em-agroecologia>. Acesso em: 14 maio 2021.

FARRANHA, Ana Claudia. Direito e Análise de Política Pública: contextos, conteúdos e desafios em tempos de crise. *Publicações da Escola da AGU*, v. 11, p. 67-88, 2019.

FARRANHA, Ana Claudia; PEREIRA, Paulo Fernando Soares. As Instituições do Sistema de Justiça Brasileiras e os Ciclos das Políticas Públicas: possibilidades na defesa das ações afirmativas e combate ao racismo institucional e cultural. *REVISTA QUAESTIO IURIS*, v. 11, n. 3, p. 1542-1574, 2018.

FEIDEN, A. Agroecologia: introdução e conceitos. In: FEIDEN, A. *Agroecologia: princípios e técnicas para uma agricultura orgânica sustentável*. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2005, p. 51-70.

FRANCIS, C.; LIEBLEIN, G.; GLIESSMAN, S.; BRELAND, T. A.; CREAMER, N.; HARWOOD, R.; POINCELOT, R. Agroecology: The Ecology of Food Systems. *Journal of Sustainable Agriculture*, v. 22, n. 3, p. 99–118, 2003. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1300/J064v22n03_10. Acesso em: 14 maio 2021.

FREITAS, Maria Raquel Lino de; PONZILACQUA, Márcio Henrique Pereira. *Análise de política social e direito: interfaces e procedimentos metodológicos*. Ribeirão Preto; Belo Horizonte: FDRP-USP; PUC Minas, 2020.

IPEA. *Avaliação do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo 2016-2019*. Linha histórica. Disponível em: http://www.agroecologia.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Linha%20hist%C3%B3rica_versao_final.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). *Plano nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo*. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica: Brasília, 2013. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2013/11/planapo-nacional-de-agroecologia-e-producao-organica-planapo.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). *Plano nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo*. Câmara Interministerial de Agroecologia e

Produção Orgânica: Brasília, 2016. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Planapo-2016-2019.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Portaria Interministerial n. 1, de 3 de maio de 2016*. Institui o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO para o período 2016-2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22793151/do1-2016-05-05-portaria-interministerial-n-1-de-3-de-maio-de-2016-22793073. Acesso em: 10 abr. 2021.

MONTEIRO, Denis; LONDRES, Flavia. Pra que a vida nos dê flor e frutos: notas sobre a trajetória do movimento agroecológico no Brasil. In: SAMBUICHI, Regina helena Rosa *et al.* (orgs.). *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: Ipea, 2017, p.

MOURA, Iracema Ferreira de. Antecedentes e Aspectos Fundantes da Agroecologia e da Produção Orgânica na Agenda das Políticas Públicas no Brasil. In: SAMBUICHI, Regina helena Rosa *et al.* (orgs.). *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: Ipea, 2017, p.

REVISTA DA MARCHA DAS MARGARIDAS. *Contra a fome, a pobreza e a violência sexista*. Comissão Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais da Contag, Brasília/DF, mar. 2008. Disponível em: <http://transformatoriomargaridas.org.br/sistema/wp-content/uploads/2015/02/REVISTA-Marcha-das-Margaridas-2007-.pdf>. Acesso em: 03 maio 2021.

SILIPRANDI, E. *Mulheres e agroecologia: transformando o campo, as florestas e as pessoas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2015.

SILIPRANDI, E. Rompendo a inércia institucional: as mulheres rurais e a política nacional de agroecologia e produção orgânica. In: SAMBUICHI, Regina helena Rosa *et al.* (orgs.). *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: Ipea, 2017, p.

TROVATTO, C. M. M *et al.* Construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica: Um olhar sobre a Gestão do Primeiro Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. In: SAMBUICHI Regina Helena Rosa *et al.* (Orgs.). *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: Ipea, 2017.