

Governança territorial da Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica do estado de São Paulo: o Território Sudoeste Paulista em foco

Territorial Governance of the São Paulo State Policy on Agroecology and Organic Production: the South west Paulista Territory in focus

Jessica Helena Christofolletti

Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil

WolneyFelippe Antunes Junior

Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil

Sandy Evelyn Pereira Arguelho

Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil

GT 04 - Meio ambiente, agroecologia, sustentabilidade e mudanças climáticas

Resumo: Este trabalho analisa as principais dificuldades na implementação da Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica de São Paulo (Peapo/SP) no Território Sudoeste Paulista, a partir de dados obtidos por observação participante em oficina realizada no território. Com base no conceito de território e de governança policêntrica, buscou-se compreender como as dinâmicas territoriais e os arranjos institucionais influenciam a implementação da política. Os resultados evidenciam que, apesar da diversidade de iniciativas existentes, a baixa articulação entre os sujeitos e a fragilidade dos mecanismos de coordenação limita a efetividade da governança territorial. Conclui-se, portanto, que o fortalecimento da Peapo/SP depende da construção de regras compartilhadas e da ampliação de espaços de deliberação e cooperação entre os diferentes atores envolvidos.

Palavras-chave: políticas públicas, territórios rurais, governança policêntrica.

Abstract: This study analyzes the main challenges in the implementation of the São Paulo State Policy on Agroecology and Organic Production in the Southwest Paulista Territory, based on data obtained through participant observation conducted during a workshop held in the territory. Drawing on the concepts of territory and polycentric governance, the research sought to understand how territorial dynamics and institutional arrangements influence policy implementation. The results show that, despite the diversity of existing initiatives, weak coordination among stakeholders and fragile coordination mechanisms limit the effectiveness of territorial governance. The study concludes that strengthening Peapo/SP depends on the construction of shared rules and the expansion of spaces for deliberation and cooperation among the different actors involved.

Keywords: public policies; rural territories; polycentric governance.

1. Introdução

O Brasil se consolida como uma referência fundamental no fomento da agroecologia por meio de políticas públicas e, principalmente, na formação de redes colaborativas de fortalecimento nesse campo, sendo o terceiro país que mais publica e possui estudos relacionados ao tema (Gervazio, Antunes Jr. e Souza-Esquerdo, 2025).

Apesar dessa difusão das políticas, ainda persistem diversas dificuldades, especialmente no que se refere à sua implementação. Nesse sentido, observa-se uma produção significativa na literatura dedicada à análise do processo de construção de políticas de agroecologia no Brasil (Nierdele et al., 2019; Sabourin et al., 2025; Guéneau et al., 2019), entretanto, ainda são incipientes os estudos voltados à sua implementação. Tal lacuna pode ser explicada, em parte, pelo fato de que, na maioria dos estados essas políticas não foram

plenamente implementadas ou encontram-se em estágio inicial de execução (Souza-Esquerdo e Kaniyama, 2026).

No estado de São Paulo, a implementação da Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica tem sido trabalhada ao nível dos territórios, a partir de estruturas de governança territorial. Com o apoio de um projeto Fapesp (processo 2023/10150-1), o Comitê Gestor da política estadual (CGPeapo) tem encampado ações-piloto em dois territórios: o Território Sudoeste Paulista e o Território Metropolitano de São Paulo.

Neste trabalho, o objetivo foi analisar as principais dificuldades enfrentadas na implementação da Peapo/SP no Território Sudoeste Paulista. De forma específica objetivamos verificar como a teoria dos bens comuns de Elinor Ostrom (1990) e seus princípios institucionais por meio da governança policêntrica podem contribuir para o fortalecimento da governança territorial da política no território.

2. Revisão da Literatura

Utilizamos de dois conceitos base nesse estudo, o de território e o de governança territorial partindo da governança policêntrica proposta por Elinor Ostrom (1990; 2005; 2010). Aqui entende-se território, segundo Haesbaert (2004; 2014), não como uma área delimitada, mas como um espaço onde se exerce relações de poder, sejam elas políticas, econômicas ou sociais. Assim, o território pode ser entendido na sua dimensão material, mas também em sua dimensão simbólica, vivido, sentido e construído por uma multiplicidade de sujeitos (multiterritorialidade). O autor mobiliza alguns conceitos que utilizamos na análise dos dados coletados, como territorialização (construção/controle de um território), desterritorialização (perda ou enfraquecimento do território) e reterritorialização (criação de novos vínculos territoriais).

Nessa perspectiva, a governança policêntrica, segundo Ostrom (1990; 2010), parte da compreensão de que a gestão de recursos comuns e de políticas complexas não pode ser efetivamente conduzida por uma autoridade central, mas requer a existência de múltiplos centros de decisão autônomos e interdependentes, compreendendo setores públicos, privados e da sociedade civil. Em um sistema policêntrico, o intuito é que diferentes níveis e instituições atuem de forma coordenada, porém não hierárquica por meio de processos de cooperação.

3. Metodologia

Este trabalho foi conduzido por meio de observação participante em oficina realizada no âmbito do projeto Fapesp 2023/10150-1¹. Essa oficina foi realizada no Território Sudoeste Paulista em março de 2025, ocorreu na Universidade Federal de São Carlos, Campus Lagoa do Sino, no município de Buri/SP. O objetivo da oficina foi compreender as percepções, desafios e oportunidades da implementação da Peapo/SP no território em questão. Participaram dessa oficina 32 pessoas, entre grupos formais e informais de agricultoras e agricultores da região e instituições públicas e privadas. A partir de anotações de caderno de campo, foram resgatados os principais desafios relatados na oficina, esses dados foram analisados e relacionados com o referencial teórico mobilizado.

4. Resultados

Os resultados da primeira oficina evidenciam que a implementação da Peapo/SP no Território Sudoeste Paulista não pode ser compreendida apenas como um processo técnico-administrativo, mas como uma disputa e construção territorial complexa, marcada por múltiplos sujeitos e escalas.

A diversidade de redes, organizações e iniciativas levantadas durante a oficina, como associações e cooperativas da agricultura familiar, movimentos sociais, universidades, órgãos de assistência técnica e conselhos, revela um território caracterizado pela multiterritorialidade. Convivem, muitas vezes de forma tensionada, agricultura familiar (com produção convencional, agroecológica e/ou orgânica), instituições do Estado e agronegócio. Esse cenário reforça a ideia de que a governança da Peapo/SP precisa reconhecer tais sobreposições e conflitos, para não reproduzir políticas descoladas da realidade territorial.

Os diagnósticos recorrentes sobre a ausência de informações sistematizadas, a fragilidade das compras públicas, o baixo acesso ao crédito rural e a precariedade da extensão rural indicam processos de desterritorialização institucional, nos quais políticas públicas existem formalmente, mas não se enraízam de maneira efetiva no território. Ao mesmo tempo, a presença de experiências como a Cooperativa de Produção de Plantas Medicinais (Cooplantas), o projeto de transição ecológica da Fazenda Lagoa do Sino e iniciativas informais de agroecologia aponta para processos de reterritorialização, ancorados em práticas locais, redes de solidariedade e construção coletiva do conhecimento.

Considerando a teoria de Ostrom (1990; 2010), esses resultados sugerem que o principal desafio não é a ausência de iniciativas, mas a fragilidade dos arranjos de ação

¹Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (Peapo) e Plano Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (Pleapo) do estado de São Paulo: implementação e governança territorial.

coletiva capazes de articular essas experiências em uma governança territorial. A oficina evidenciou a existência de múltiplos centros de decisão, associações, cooperativas, universidades, conselhos, movimentos sociais e órgãos públicos, que operam de forma pouco coordenada, com regras, incentivos e capacidades desiguais. Tal configuração reforça a necessidade de construir espaços decisórios compartilhados, com regras claras, mecanismos de coordenação intermunicipal e espaços de deliberação contínuos.

5. Considerações finais

As dificuldades identificadas no Território Sudoeste Paulista evidenciam que para a efetiva implementação da Peapo/SP será necessário superar desafios como a fragilidade dos arranjos institucionais e a baixa coordenação entre os múltiplos sujeitos. A análise indica que esses limites reforçam problemas de ação coletiva comprometendo a construção da governança territorial. Nesse sentido, a abordagem da governança policêntrica de Elinor Ostrom contribui ao destacar a importância de regras compartilhadas, espaços de deliberação e mecanismos de coordenação adaptados ao contexto territorial.

Referências

- Gervazio, W.; Junior, W.F. A.; Souza-Esquerdo, V.F. Agroecology and public policies in global scientific literature: a bibliometric analysis. **Discov Sustain**, 6, 795, 2025.
<https://doi.org/10.1007/s43621-025-01505-1>
- Guéneau, S. et al. A construção das políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica no Brasil. **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 14, p. 7-21, 2019. Doi:
<https://doi.org/10.33240/rba.v14i2.22957>
- Haesbaert, R. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- Haesbaert, R. **Viver no limite**: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.
- Niederle, P. A. et al. A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 1, p. 270-291, 2019.
Doi:<https://doi.org/10.17058/redes.v24i1.13035>.
- Ostrom, E. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Ostrom, E. Beyond Market and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. **American Economic Review**, v. 100, n. 3, p. 641–672, 2010.
- Ostrom, E. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Sabourin, E. et al. A construção de políticas públicas para a transição agroecológica dos sistemas alimentares: lições do sul. **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 20, n. 2, p. 117-145, 2025.
- Souza-Esquerdo, V. F. S.; Kamiyama, A. (coord.). **Estado da Arte das Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil**. Policy Brief – Agroecologia nos Territórios, n. 1. Campinas: Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, 2026.