

## **Colloque SFER : Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes**

**Session : « Trajectoire des politiques publiques en faveur de l'agroécologie en Amérique Latine et Caraïbe. Présentation de quatre études de cas nationales (Cuba, Nicaragua, Brésil et Costa Rica) et d'une synthèse »**

### **La construction des politiques publiques en faveur de l'agroécologie au Brésil**

**Claudia Schmitt** (CPDA, Université Fédérale Rurale de Rio de Janeiro)

**Stéphane Guéneau** (Cirad, Umr Moisa et Université Fédérale do Maranhão)

**Eric Sabourin** (Cirad, Umr Art dev et Université de Brasilia)

**Paulo Niederle** (PGDR, Université Fédérale du Rio Grande do Sul)

#### **Introduction**

Au cours des deux dernières décennies, le Brésil a formulé et mis en œuvre un vaste ensemble de politiques visant à renforcer l'agriculture familiale et à promouvoir le développement rural. Tout au long de cette trajectoire, un débat public s'est tenu autour des possibilités, mais aussi des limites et des obstacles, à la construction de politiques en faveur de l'agroécologie. Ce processus a abouti à la formulation en 2012 de la Politique nationale d'agroécologie et de production biologique (Pnapo). En 2013, un premier plan d'action national d'agroécologie et de production biologique (Planapo I) a été élaboré, afin de guider la mise en œuvre concrète de cette politique publique. Ce plan national a été actualisé et renouvelé en 2016 (Planapo II). Ces différentes mesures laissent à penser que le Brésil est l'un des pays où le processus d'institutionnalisation de l'agroécologie est le plus avancé.

Plusieurs auteurs ont porté l'attention sur le rôle des mouvements sociaux dans l'institutionnalisation de l'agroécologie au Brésil (Brandenburg, 2008; Caporal & Petersen, 2012). Cette communication poursuit ces analyses en portant la focale sur un horizon temporel allant de l'émergence du débat sur l'agroécologie au Brésil dans les années 1980 jusqu'à la période actuelle de reconnaissance formelle de l'agroécologie.

L'objectif de la communication est double. Elle vise d'abord à examiner le processus historique qui a permis de placer l'agroécologie dans l'agenda des politiques publiques. En second lieu, il s'agit d'analyser les controverses, débats et luttes entre les différents acteurs porteurs d'un projet visant à définir et institutionnaliser un modèle agricole alternatif au modèle agricole dominant issu de la révolution verte.

Cet objectif s'inscrit dans un débat particulièrement marqué au Brésil depuis une vingtaine d'années autour des aspirations de changements de trajectoire des politiques agricoles (Petersen, 2013). En effet, malgré la capacité innovatrice du pays à mettre en œuvre des politiques de développement rural qui tentent de faire émerger un modèle agricole alternatif, le modèle de l'agrobusiness est resté largement dominant. Dans ce contexte, l'institutionnalisation apparente de l'agroécologie est-elle porteuse d'un changement de trajectoire des politiques publiques de développement rural au Brésil ?

La communication se divise en quatre parties. La première présente brièvement le cadre théorico-méthodologique mobilisé, fondé sur des approches de sociologie de l'action publique. La seconde présente le contexte économique, politique et institutionnel qui caractérise la dualité des modèles agricoles au Brésil, et dans lequel l'agroécologie s'est progressivement insérée. La troisième examine le jeu d'acteurs qui a conduit à placer l'agroécologie au cœur du débat public, puis dans l'agenda politique. La quatrième section est consacrée à la construction des politiques publiques visant à renforcer l'émergence d'un ensemble d'instruments d'action gouvernementale pouvant être mobilisés en faveur de l'agroécologie. Enfin, la conclusion fait le point sur l'état de la mise en œuvre de ces instruments.

## **1. Cadre théorique et méthodologique**

La description et l'analyse des processus d'élaboration et mise en œuvre de politiques publiques sont traitées par diverses approches en science politique, en sociologie de l'action publique et en économie politique (De Maillard & Kübler, 2015; Hassenteufel, 2011; Lascoumes & Le Galès, 2012; Muller, 2000). Dans cet article, nous portons l'attention sur les processus historiques et les jeux d'acteurs afin de comprendre les changements de trajectoires de l'action publique. A partir de ce choix, le cadre analytique mobilisé partage le parti-pris récent de plusieurs auteurs de prendre appui sur une combinaison de références théoriques issues de la sociologie de l'action publique, plutôt que de les opposer, pour expliquer les processus d'élaboration et de changements de l'action publique (De Maillard & Kübler, 2015). Cette analyse croise les approches attentives aux idées et aux interdépendances entre les acteurs et celles qui mettent en avant le poids des institutions et de l'histoire.

Notre intention vise avant tout à considérer l'action publique comme une construction collective d'acteurs en interaction (Hassenteufel, 2011). Nous cherchons donc à rendre compte de la diversité des acteurs, à expliquer leurs interdépendances, et à identifier les idées et valeurs qu'ils défendent, à l'instar des approches cognitives d'analyse des politiques publiques (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, & Sabatier, 2014; Muller, 2000). Cette approche implique de centrer l'analyse à la fois sur les systèmes de représentations d'un problème public, la manière dont ils sont insérés et utilisés comme arguments cherchant à convaincre dans le cadre de stratégies discursives (Schmidt, 2008). Elle nécessite également d'analyser les « lieux de construction intellectuelle de l'action publique » et les espaces de controverses au sein desquels les idées qui orientent l'action publique sont débattues (Hassenteufel, 2011). Enfin, l'attention doit également être portée sur le rôle et le poids relatifs des groupes d'intérêts (mouvements sociaux, syndicats, recherche et université, secteur de l'agro-industrie, etc.) et leur capacité à créer des « coalitions de causes », qui désignent des agrégations d'acteurs collectifs animés par un système de croyance partagée, ou, autrement dit, par une même perception d'un problème public et des solutions qui sont les mieux à même de le résoudre (Sabatier & Weible, 2014)

S'inspirant des travaux issus du courant institutionnaliste historique (Steinmo, Thelen, & Longstreth, 1992) notre approche tente également de rendre compte d'une part du poids des institutions, entendues comme les modes opératoires qui structurent les relations entre les individus (Hall, 1986), et d'autre part du rôle de l'histoire, c'est-à-dire des conséquences des décisions politiques passées sur les choix présents. Une telle approche implique de repérer les événements clef, tels les phénomènes climatiques, crises économique, sociale, écologique ou géostratégique qui influencent les processus politiques en créant une "conjoncture de changement". Ces événements selon les approches théoriques considérées peuvent entraîner des bifurcations (Mahoney & Thelen, 2009), ouvrir des « fenêtres d'opportunité » (Kingdon, 1995), modifier l'équilibre entre les acteurs et leurs coalitions de cause (Sabatier & Weible, 2014).

D'un point de vue méthodologique, ce travail s'inscrit dans une recherche conduite en 2016 et 2017 par un collectif de chercheurs du réseau « Politiques publiques et développement rural en Amérique Latine » (PP-AL) dans 8 pays d'Amérique latine (Mexique, Cuba, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Brésil, Argentine et Chili)<sup>1</sup>. Ces études réalisées à l'échelle nationale sont basées sur une grille d'analyse commune comprenant cinq entrées : les conceptions d'agriculture plus respectueuses des enjeux environnementaux présentes dans les politiques ; la trajectoire des mouvements sociaux et des politiques ; les contenus des politiques ; leurs effets au niveau sectoriel ou territorial ; les principaux défis et perspectives. La méthode a associé des analyses bibliographiques et documentaires (littérature académique et documents des politiques) et des entretiens ciblés auprès de personnes ressources et d'acteurs des mouvements sociaux et des administrations publiques.

## **2. Les défis de la construction de l'agroécologie dans une société dominée par l'agrobusiness**

L'institutionnalisation des politiques brésiliennes en faveur de l'agroécologie s'est effectuée dans un contexte de forte contradiction des politiques agricoles et alimentaires. Au cours des deux dernières décennies les expériences brésiliennes de lutte contre la faim et l'insécurité alimentaire et nutritionnelle ont été particulièrement efficaces alors que dans le même temps, le Brésil devenait le plus grand consommateur de pesticides au monde. Tout en progressant dans la reconnaissance et la démarcation des territoires indigènes, le Brésil a été témoin d'un processus soutenu d'accaparement des terres et des ressources naturelles, faisant de ce pays le champion des stratégies agroindustrielles « d'accumulation par dépossession » (Almeida, 2010). Bien que le secteur agricole est constitué de 4,3 millions de petites et moyennes unités de production de taille familiale (85% du total), mais moins de 1% des exploitations agricole concentrent 45% de la surface agricole (OXFAM, 2016).

Dans ce contexte de forte inégalité, la reconnaissance de l'agriculture familiale comme catégorie spécifique des politiques agricoles brésiliennes depuis le milieu des années 1990 est le résultat d'une intense mobilisation sociale qui a débouché sur la constitution d'une coalition diversifiée d'acteurs dominée par les mouvements sociaux, en particulier le mouvement syndical des travailleurs ruraux, mais qui a également bénéficié des contributions du monde académique, et du soutien de certains parlementaires et décideurs politiques.

Cette communauté organisée a défendu l'idée que le soutien à cette forme spécifique d'agriculture constituait une réponse viable aux problèmes auxquels fait face une grande partie de la population brésilienne : conflits agraires, chômage, exode rural et difficultés d'approvisionnement du marché intérieur. En 1996, à la suite d'une longue période de luttes sociales marquée par plusieurs événements meurtriers, le programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF) a été créé<sup>2</sup>. En mars 1999, le gouvernement du Président Fernando Henrique Cardoso initiait le programme "Nouveau Monde Rural", qui visait à proposer un nouveau modèle de développement rural basé sur le renforcement de l'agriculture familiale, la redistribution des terres et le renforcement des activités non-agricoles génératrices de revenus en milieu rural (Ferreira, Alves, & Carvalho Filho, 2009; Monte, 2013).

---

<sup>1</sup> Ces études de cas et leur synthèse sont présentées dans l'ouvrage : Sabourin E., Patrouilleau M.M., Le Coq J.F., Vásquez L., Niederle P. (Org.). 2017. Políticas Públicas en favor de la agroecología en América Latina y el Caribe. Porto Alegre: Red PP-AL, FAO, 412 p. <https://www.pp-al.org/es/actualites/livre-sur-les-pp-d-agroecologie-a-telecharger>

<sup>2</sup> Le PRONAF a initialement été constitué comme un programme de crédit, avec des taux d'intérêt et des conditions de paiement avantageux pour les agriculteurs familiaux. Il couvre aujourd'hui une multiplicité de lignes de financement.

En 2000, le ministère du Développement agraire (MDA) était créé, avec pour fonction de « promouvoir le développement durable du secteur formé par les agriculteurs familiaux », ce qui a contribué, sans aucun doute, au renforcement de cette catégorie d'acteurs (Grisa, 2012; Picolotto, 2011).

Le Brésil est donc devenu l'un des rares pays à avoir deux ministères ayant des responsabilités liées au développement agricoles. À côté du traditionnel ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de l'alimentation (MAPA) doté de puissants moyens techniques et financiers, la structure du MDA apparaissait beaucoup plus fragile d'un point de vue institutionnel.

Le concept d'agriculture familiale tel que qualifié par le PRONAF en 1996 et actualisé dans la Loi sur l'agriculture familiale de 2006 (loi 11.326), comprend une grande diversité de formes d'agriculture et d'identités sociales (Niederle, Fialho, & Conterato, 2014). L'institutionnalisation de la catégorie « agriculture familiale » a rendu possible la création d'une « niche institutionnelle » où les demandes d'une population hétérogène d'agriculteurs familiaux pouvaient s'exprimer.

Dans les années 2000, les gouvernements dirigés par le parti des travailleurs (PT) la poursuite du « pacte social » centré sur le renforcement des politiques de l'agriculture familiale, a consolidé la dimension ambivalente du monde rural brésilien, caractérisée par d'un côté une agriculture commerciale très productive vouée à l'exportation de produits de base, et d'un autre côté une agriculture familiale génératrice d'emplois et pourvoyeuse des biens alimentaires destinés au marché domestique. Il convient toutefois de souligner que ce pacte n'a jamais été établi complètement stabilisé. Au contraire, il résultait d'un processus continu de mobilisation des mouvements sociaux, à différents niveaux, dans un contexte de proximité politique entre ces acteurs et les décideurs politiques, en particulier du MDA. Durant cette période, de nombreux acteurs issus des organisations non gouvernementales (ONG) et des mouvements sociaux investissaient les espaces de prise de décision et cherchaient à formuler des politiques publiques innovantes, dans des secteurs où elles pouvaient bénéficier d'une forte légitimité sociale. Cette action publique cherchait à créer une brèche institutionnelle, sans toutefois parvenir à renforcer le statut de ces acteurs dans l'appareil étatique.

Car dans la dualité entre agrobusiness et agriculture familiale, il convient de signaler la position de force du premier en tant que composante stratégique de la politique macro-économique, indispensable à l'équilibre de la balance des paiements et à la stabilisation de l'économie brésilienne, notamment depuis la fin des années 1990 (Delgado, 2012). Au cours des trois dernières décennies, la production agricole a doublé en volume par rapport aux niveaux atteints en 1990, principalement à partir du développement d'une agriculture à grande échelle et de l'élevage. Les exportations de produits agricoles se sont élevées en 2017 à 44% de la valeur totale des exportations (MAPA, 2018), permettant au Brésil d'atteindre le deuxième rang des producteurs mondiaux de produits agricoles, tout en figurant parmi les principaux consommateurs d'intrants agricoles.

Ainsi, malgré la reconnaissance croissante de l'agriculture familiale, l'agriculture d'entreprise essentiellement tournée vers l'exportation a continué à bénéficier d'un fort appui politique, qui s'est matérialisé par un accès privilégié aux subventions agricoles et aux espaces d'élaboration des politiques. En ce qui concerne le crédit rural, il convient de noter le soutien aux grandes cultures d'exportation, auquel il faut ajouter les remises successives de dettes des producteurs (Leite & Wesz, 2013).

Ce soutien à l'agrobusiness s'est effectué sans contrepartie majeure sur un changement des méthodes de production et d'usage des ressources naturelles vers davantage de durabilité (Guéneau, 2018). Au contraire, l'évolution du dispositif réglementaire d'encadrement du secteur agricole, énergétique et minier a conduit à un processus de dérégulation foncière qui a bénéficié à l'agrobusiness en créant des

« rentes extraordinaires » (Delgado, 2012) directement ou indirectement liées à l'accaparement des terres et des ressources naturelles.

Les forces politiques représentatives des intérêts de l'agrobusiness au sein du Congrès (la *bancada ruralista*) se sont consolidées et, en phase avec les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires, ont œuvré pour que l'accès à la terre soit libéré des contraintes associées à la présence de groupes ethniques ou de certaines modalités de protection (Almeida, 2010). Par exemple, la révision du code forestier en 2012 a permis la légalisation d'activités autrefois interdites. La restauration des surfaces qui ont été défrichées en empiétant sur les espaces légalement dédiés à la conservation de l'environnement ne constitue plus une obligation stricte à laquelle doivent se plier les propriétaires. Ces derniers peuvent désormais compenser ces pertes de végétation au moyen de l'achat d'autres parcelles forestières encore intactes, généralement peu propices à une activité agricole rentable. Une grande part des déboisements illégaux passés ont donc été légalisés. La réforme a également permis aux propriétaires qui adhèrent à un programme de restauration environnementale de bénéficier d'une amnistie sur les pénalités relatives au non-respect du précédent code forestier, sous réserve que les déforestations illégales soient antérieures à 2008 (Brancalion et al., 2016). Récemment, plusieurs décrets exécutifs promulgués par le président de la République (*medidas provisórias*), qui ont force de loi immédiate, visent à régulariser des occupations d'exploitations agricoles illégales sur des aires protégées.

La légitimité sociale croissante de l'agriculture familiale a conduit à la montée en puissance d'une critique des effets du modèle agro-exportateur. Alors qu'à l'intérieur même de l'appareil étatique, elle s'exprimait à travers l'opposition entre le MDA et MAPA, dans la sphère sociale, elle s'exprimait essentiellement à travers les représentants syndicaux des agriculteurs familiaux face au puissant syndicat des agriculteurs d'entreprise (la Confédération nationale de l'agriculture et de l'élevage du Brésil - CNA). Les luttes politiques et sociales ont permis d'obtenir une reconnaissance de l'agriculture familiale et d'innover dans la construction de politiques publiques qui ont réussi à imposer, dans certaines situations, un certain degré de restriction à l'avancée de l'agro-industrie. Aussi timides que soient ces initiatives, elles ont suscité de très fortes réactions dans le domaine politique.

Comme nous le verrons dans les prochaines sections du texte, les politiques en faveur de l'agroécologie ont profité des brèches ouvertes les actions publiques de soutien à l'agriculture familiale, dans un contexte de crises sociales, écologiques, énergétiques et alimentaires liés à l'expansion de la « société et l'économie de l'agrobusiness » (Heredia, Palmeira, & Leite, 2010). L'ouverture d'une fenêtre d'opportunité liée à l'arrivée au pouvoir de l'alliance coordonnée par le parti des travailleurs, a conduit l'État à adhérer aux idées portées par un projet agro-écologique construit depuis les années 1980 par des organisations sociales.

### **3. Le rôle des mouvements sociaux, organisations non gouvernementales et scientifiques dans la construction du projet agro-écologique**

A partir des années 1970, l'activité d'un ensemble foisonnant d'initiatives locales développées par des organisations non gouvernementales, mouvements sociaux et organisations d'agriculteurs familiaux, dans différentes régions du Brésil, a façonné la trajectoire d'institutionnalisation de l'agroécologie. La consolidation de ce réseau a eu lieu à partir des années 1980, avec les luttes pour la réouverture démocratique, les changements dans le cadre d'action de l'État et l'élargissement du rôle de la société civile.

A cette période, comme dans d'autres pays d'Amérique latine, la promotion de l'agroécologie au Brésil était directement liée aux mouvements sociaux de soutien à la petite paysannerie. Le terme agroécologie a pris une connotation non seulement technique, mais également très politique, en lien avec les partisans des modèles « d'agriculture alternative », ou, pour utiliser un terme plus contemporain, « d'agriculture écologique » - ce qui inclut presque toutes les formes de production qui adoptent une perspective critique des préceptes de la modernisation agricole conservatrice qui ont guidé l'action de l'État brésilien depuis au moins le milieu des années 1960.

L'un des principaux jalons de ce processus a été les rencontres brésiliennes sur l'agriculture alternative organisées régulièrement au cours des années 1980 (1981, 1984, 1987 et 1989). Dans un premier temps, durant le régime militaire, ces espaces étaient plutôt caractérisés comme des espaces techniques, dominés par des agronomes liés à la Fédération des associations d'ingénieurs agronomes du Brésil. Durant le processus de démocratisation, ils ont été de plus en plus occupés par les mouvements étudiants et de travailleurs (Luzzi, 2007; Weid, 1988). Ces acteurs ont commencé à tisser un réseau plus large à l'échelle nationale, ce qui a concentré la critique du modèle dominant et généré une dynamique de réflexion et d'action collective (Brandenburg, 2008; Petersen, Mussoi, & Dal Soglio, 2013). Ce processus de coopération autour d'une « agriculture alternative » aux contours encore mal définis a permis de faire émerger des expériences locales, avec des trajectoires et des évolutions différentes dans les différentes régions du pays.

Dans la région Nordeste, la question des modèles techniques à promouvoir pour développer une agriculture paysanne en milieu semi-aride était déjà présente depuis la fin des années 1970, à travers une réflexion menée par des ONG, telles que la FASE ou la Commission pastorale de la terre (CPT), entre autres (Dias, 2004; Leroy & Abramovay, 1998)

Au Sud et au Sud-Est du Brésil, où le processus de modernisation agricole a été le plus intense, depuis les années 1970, plusieurs d'initiatives locales visant à contrecarrer le discours prédominant de modernisation conservatrice de l'agriculture ont émergé, caractérisées par l'expérimentation de pratiques de production innovantes, conservation des sols, ou contrôle biologique, entre autres. Inspirée par les principes de l'agriculture biodynamique, une expérience menée à São Paulo en 1973-1974 a entraîné la multiplication d'actions de diffusion de l'agriculture biodynamique au Brésil. Dans cette région, depuis la seconde moitié des années 1970, les luttes menées par les mouvements sociaux contre l'agriculture se sont articulées avec les mouvements liés à l'Église catholique et aux organisations de confession évangélique luthérienne. Certaines ONG et les syndicats de travailleurs ruraux (STR) sont également intervenus auprès des communautés rurales, au-delà d'une simple assistance technique sur des questions purement agronomiques, pour renforcer l'associativisme et réaliser un travail permanent d'éducation populaire.

A la fin des années 1990 et au début des années 2000, des réseaux d'agroécologie dans ces deux régions, en particulier le réseau Ecovida, ont assurés un rôle de premier plan dans la formulation de la législation brésilienne sur les systèmes de production biologique (Loi 10,831 / 2003). Dans sa portée normative, il a permis l'émergence de dispositifs de certification innovants, les systèmes participatifs de garantie, qui échappent au modèle classique de certification par tierce-partie.

Dans le cas de l'Amazonie, la critique du processus de modernisation conservatrice de l'agriculture et de ses effets a porté surtout sur la question des luttes pour la préservation des peuples et des communautés traditionnelles et la défense de leurs territoires. Les mouvements de lutte étaient fortement liés à l'Église catholique et inspirés de la Théologie de la libération. Dans les années 1980, les seringueiros, seigneurs d'hévéas, associés aux peuples indigènes et aux mouvements paysans s'organisent pour créer des réseaux de défense d'une vision « socio-environnementale » du monde

rural. La proposition de création de réserves extractives défendue par les seringueiros permis d'articuler, de manière très innovante, les droits territoriaux et la gestion durable des écosystèmes, et a été le véritable catalyseur de la constitution du mouvement socio-environnementaliste brésilien. En termes de production agricole, l'émergence d'une agriculture alternative en Amazonie a également été marquée par la mise en œuvre de programmes de vulgarisation rurale et la diffusion de pratiques agricoles alternatives par des ONG.

Dans le centre-ouest, les luttes pour la terre ont également joué un rôle important dans la trajectoire des organisations engagées dans la promotion de l'agroécologie. En 1992, lors du Sommet de la Terre, le Réseau Cerrado a été créé. Il est composé d'environ 600 organisations, regroupant des ONG environnementalistes, des entités non gouvernementales actives dans le domaine de l'agroécologie et des organisations de peuples et communautés traditionnels de ce biome. Parmi les activités du réseau, il convient de mentionner l'organisation régulière, depuis 2002, d'une rencontre des peuples du Cerrado, lieu d'échange et de structuration des acteurs sur les pratiques agricoles alternatives dans le Cerrado (Farranha & Santos, 2015).

En 1983, avec le soutien de la coopération internationale, le projet PTA, lié à l'ONG FASE a été créé. Ce projet avait pour objectif de mettre au point et diffuser des technologies agricoles alternatives. Ce projet a constitué l'un des points focaux des réseaux d'agriculture alternative au Brésil en jouant un rôle de coordination nationale sur ce thème (Leroy & Abramovay, 1998). A partir d'un séminaire organisé l'année de sa création, un réseau d'organisations formé autour du projet PTA a permis d'agrèger des expériences initialement situées dans dix Etats du Brésil, et à promouvoir la création de centres de technologie alternatifs (CTAs) dans de la promotion dans de nombreux endroits du pays (Dias, 2004). À la fin des années 1980, le projet PTA a cessé d'opérer en tant que structure organisationnelle liée à la FASE, pour se transformer en une ONG autonome, l'AS-PTA, acteur clé de la structuration du réseau des mouvements de la société civile se revendiquant de l'agroécologie au niveau national.

Les organisations impliquées dans le projet PTA et d'autres visant la promotion de l'agriculture alternative étaient animées par de des jeunes professionnels des sciences agronomiques, issus des mouvements étudiants et des Groupes d'agriculture écologique (GAE) formés dans les années 1980. Ces jeunes professionnels, dont certains comme José Lutzenberger ont été particulièrement moteurs dans la reconnaissance de la cause agroécologique, à mesure qu'ils entraient dans le monde académique. Ils ont nourri le débat théorique et politique au moyen des résultats des expériences empiriques, et ont contribué à la formation d'une génération d'étudiants aux principes de l'agroécologie. A la fin des années 1980 et au début des années 1990, une ensemble d'organisation ont intégré de manière systématique les approches agroécologiques, suite aux connexions établies par des ONG brésiliennes avec des organisations latino-américaines appartenant au Consortium latino-américain sur l'agroécologie et le développement (CLADES) et à la traduction en portugais du livre de référence édité par Miguel Altieri sur l'agroécologie (Altieri, 1989).

Du côté des mouvements agraires et des syndicats ruraux, qui se focalisaient à cette période sur les luttes sociales pour la réforme agraire et la reconnaissance de l'agriculture familiale, l'adoption de la cause agroécologique comme principe d'action s'est effectuée de manière graduelle, contradictoire et assez fragmentée. Le terme agroécologie était loin de faire consensus au sein de ces mouvements. Au début des années 1990, la plupart des mouvements sociaux et des syndicats de petits agriculteurs concentraient leurs programmes sur les inégalités d'accès aux facteurs de production (terre, capital et intrants). Les discussions étaient moins associées à la transformation du modèle productif qu'à l'exclusion de la petite agriculture des ressources publiques et des marchés agricoles.

Dans le cas du Mouvement des sans terre (MST), ce n'est que lors de son 4ème Congrès national, en 2000, qu'il a adopté l'agroécologie comme principe d'action politique. C'est à partir de cette date qu'il est devenu l'un des principaux promoteurs d'un nouveau modèle agricole, y compris à travers un investissement spécifique dans la formation des techniciens agricoles (Barcellos, 2014). Depuis 2002, le MST a été investi, chaque année, dans l'organisation des Journées de l'agroécologie, que le mouvement qualifie d'espaces de formation, de mobilisation et l'échange d'expériences, qui rassemble environ 3000 participants par édition, incluant des agriculteurs, chercheurs et professionnels de différents domaines.

Au sein de la Confédération nationale des travailleurs agricoles (CONTAG) et de la Fédération nationale des travailleurs de l'agriculture familiale (FETRAF), le débat a été plus controversé et partiellement bloqué par une base sociale plus résistante au changement des modèles de production. Cependant, dans ces deux organisations, c'est l'engagement des mouvements de femmes rurales dans le débat sur l'agroécologie qui a fait bouger les lignes. Ces mouvements, très actifs au Brésil depuis les années 1970, ont connu un succès croissant à travers la « *Marcha das Margaridas*<sup>3</sup> », une manifestation réalisée la première fois en 2000, qui s'est répété à plusieurs reprises depuis. Il s'agit de la plus grande manifestation d'agricultrices paysannes, réunissant à chaque édition plusieurs dizaine de milliers de femmes. Son but est de porter l'attention sur la vulnérabilité des femmes en milieu rural, afin d'obtenir leur reconnaissance comme travailleuses rurales. Dans sa dimension politique, l'agro-écologie étant considérée comme un référentiel pour un changement général du modèle agricole dominant, les mouvements de femmes rurales brésiliennes s'en sont saisies pour revendiquer la construction d'un autre mode de vie fondé sur une réduction des inégalités entre hommes et femmes en milieu rural (Guétat-Bernard & Prévost, 2016)

Si on constate aujourd'hui une certaine convergence entre d'un côté le mouvement agro-écologique et de l'autre les principaux mouvements sociaux d'agriculture paysanne et syndicats de travailleurs ruraux, la question de l'écologisation des modèles productifs peine encore à être un sujet central de discussion sur les stratégies et politiques de développement rural au sein des instances des différents mouvements paysans (Picolotto & Brandenburg, 2015).

Cette coalition d'acteurs autour de l'agroécologie s'est concrétisée dans les années 2000 au sein de nouveaux espaces de dialogue, en particulier les rencontres nationales d'agroécologie (ENA), qui se sont déroulées en 2002, 2006 et 2014. Leur organisation s'est effectuée sous l'égide de l'Articulation nationale d'Agroécologie (ANA), un réseau de mouvement sociaux créé en 2002.

Dans la trajectoire que nous venons de décrire, force est de constater l'émergence d'une diversité de représentation de l'agroécologie dans l'univers d'action des organisations sociales susmentionnées. Ces différents points de vue se recoupent néanmoins autour d'une vision partagée des changements économiques, sociaux, écologiques et culturels associés à la « transition agroécologique ». Cette posture collective cherche à contrer, au moins sur le plan discursif, les approches préconisées par certains secteurs liés à l'agriculture biologique, lesquelles sont centrées avant tout sur la reconversion technique des systèmes de production. Toutefois, ce positionnement stratégique ne signifie pas que nombre des acteurs de la coalition de cause en faveur de l'agroécologie considèrent la certification biologique comme une stratégie d'accès au marché non-viable.

#### **4. La mise en place d'instruments pour la production biologique et l'agroécologie.**

---

<sup>3</sup> Le nom de cette manifestation a été donné en hommage à la syndicaliste rurale Margarida Alves assassinée en 1983 en raison de ses activités militantes en faveur la réforme agraire.



La vision de l'agroécologie construite par les réseaux et mouvements brésiliens a été à la fois discontinuée et fragmentée entre divers espaces d'interaction et arènes entre société civile et gouvernements. Elle a fait l'objet d'un processus de « transcodage<sup>4</sup> » (Lascoumes, 1996) en instruments de politique publique assez divers et dispersés.

### ***Des instruments isolés***

Des interfaces se sont établies au fil du temps entre les idées agro-écologiques et un ensemble hétérogène d'instruments de politique publique mobilisables en faveur de l'agroécologie, dont une partie significative d'entre-elles n'ont pas été pensées, à l'origine, à partir de cette référence. Les instruments en faveur de l'agroécologie ont toutefois connu une avancée plus marquée dans l'espace institutionnel ouvert par les politiques de renforcement de l'agriculture familiale (Grisa & Schneider, 2015).

A partir de 1999 la structure agraire duale s'est traduite par une division des publics cibles entre deux ministères : le Ministère de l'Agriculture, Elevage et Approvisionnement (MAPA) qui est en charge de l'agriculture d'entreprise (agrobusiness), et le Ministère du Développement Agraire (MDA) qui traite de la réforme agraire et de l'agriculture familiale. Le MAPA à travers ses services chargés du contrôle de la qualité sanitaire des produits agricoles et de l'élevage a incorporé progressivement la reconnaissance de l'agriculture organique et la mise en place de normes de certification de la qualité, y compris, à partir de 2003, via des systèmes de garantie participatifs (SPG).

De son côté, le MDA a proposé, sous la pression de la société civile, plusieurs instruments en faveur de l'agroécologie : une ligne de crédit du Programme National d'Appui à l'Agriculture Familiale (PRONAF) dédiée à l'agroécologie et des adaptations de mesures de vulgarisation en faveur de l'agroécologie dans le cadre de la Politique Nationale d'Assistance Technique et Extension Rurale (PNATER).

A partir de 2003-2004, un effort de diversification des lignes de crédit agricole du PRONAF a donné lieu à la création de rubriques liées à la promotion de l'agroécologie et à la gestion durable des agroécosystèmes : PRONAF Semi-aride, PRONAF Forêt, PRONAF Agroécologie (2005), PRONAF Eco (2007), PRONAF Systèmes agroforestiers (2008). Cependant, ces lignes de crédit différencié ont été peu divulguées, ont touché un nombre réduit d'agriculteurs familiaux. Elles ont surtout été très peu appuyées par les institutions d'assistance technique et les banques publiques, incorporant, parfois, des projets distants des propositions de l'agroécologie (Sambuichi & Oliveira, 2011).

Sous les deux gouvernements Lula, l'environnement politique et institutionnel s'est avéré plus favorable à la circulation des idées agro-écologiques. Les politiques publiques se sont en premier lieu centrées sur les questions liées au combat contre la faim et aux nécessités d'améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population. Les gouvernements de coalition conduits par le Parti des Travailleurs (PT) entre 2003 et 2016 ont incorporé cette question à leur agenda en lançant le programme « faim zéro ». Parallèlement, les changements de l'action publique ont également concerné la forme de l'action publique, à travers le renforcement des espaces de dialogue institutionnels entre la société civile et l'État, au sein desquels les idées agro-écologiques progressaient. Le Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) est un exemple de cette orientation puisque qu'il a étendu ses activités, dans ses dimensions pratiques et discursives, à des objectifs articulant le renforcement de l'agriculture familiale, le droit humain à une

---

<sup>4</sup> Pour Pierre Lascoumes, le processus de transcodage consiste d'une part en une agrégation d'informations éparses qui sont présentées comme un ensemble ; d'autre part il consiste en un transfert de cet ensemble « dans des logiques différentes relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci » (Pierre Lascoumes, 1996, p. 334-335.)

alimentation saine et adéquate, et la promotion de l'agroécologie. D'autres dispositifs participatifs ont également été guidés par les principes de l'agroécologie, comme le Conseil pour le développement rural durable (CONDRAF) qui a créé un comité spécial sur cette question. L'intégration de l'agroécologie dans ces différentes enceintes ont contribué à l'agrégation et l'alignement des positions des acteurs au sein de réseaux d'action publique.

Dans le domaine de l'assistance technique et de la vulgarisation agricole, la pénétration des idées écologiques s'est effectuée timidement. La politique nationale pour l'assistance technique et de vulgarisation rurale (PNATER), entrée en vigueur en 2004, encourage certes un « paradigme technologique fondé sur les principes de l'agroécologie » (MDA, 2004, p. 7). Néanmoins, dans le système national d'assistance technique rurale dans son ensemble, la diffusion de l'approche agro-écologique n'a pas été une priorité. D'ailleurs, le terme « agroécologie » ne figure pas explicitement dans la loi de 2010 qui oriente les modalités de recours aux services d'assistance technique (Loi 12.188/2010). A signaler néanmoins, dans le cadre de la PNATER, l'appel d'offre lancé en 2010 pour créer des « noyaux de recherche et de vulgarisation en agroécologie » (NEA), dont l'objectif était d'accroître la production scientifique dans le domaine de l'agroécologie, et de réaliser des actions d'enseignement, de recherche et de vulgarisation en collaboration avec les agriculteurs familiaux. À partir de 2012, les NEA ont fait l'objet d'appels d'offre publiés par le Conseil national pour la recherche scientifique et technologique (CNPq), qui reçoit des contributions financières de différents ministères.

La création de programmes publics visant l'acquisition et la distribution d'aliments issus de l'agriculture familiale ont également été des instruments d'institutionnalisation de l'agroécologie. Le Programme d'acquisition des aliments (PAA) créé en 2003 a pour but de développer l'achat d'aliments, par le gouvernement fédéral, pour répondre à des besoins sociaux ou collectifs (par exemple pour nourrir des personnes en situation de vulnérabilité sociale). L'acte d'achat auprès des agriculteurs est effectué au moyen de mécanismes simplifiés et le programme permet l'achat d'aliments biologiques à des prix différenciés. Pourtant, le pourcentage d'aliments certifiés biologiques achetés dans le cadre du PAA est resté très marginal, atteignant en 2012, année où le PAA a présenté sa meilleure performance, environ 2% du volume total des acquisitions (Porto, 2016). Le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE) vise quant à lui à assurer l'alimentation des étudiants du réseau d'enseignement public. Priorité est donnée à l'achat de produits biologiques ou agroécologiques, avec une prime de 15 à 30% du prix d'achat.

### ***Emergence, avancées et les limites de la Pnapo***

Bien que l'agroécologie se soit immiscée, de manière plus ou moins forte, dans différents instruments de politique publique alimentaire, de développement rural et de soutien à l'agriculture familiale, ce n'est qu'en 2011 que la mobilisation de la coalition d'acteurs en faveur de l'agroécologie a finalement réussi à faire réellement émerger cette question, comme sujet à part entière, dans l'agenda politique du gouvernement. La Politique nationale d'agroécologie et production biologique (Pnapo) a finalement vu le jour en 2012 au terme d'un long processus de négociation impliquant les acteurs de la société civile. Déclinaison opérationnelle de la Pnapo, le plan d'action national d'agroécologie et de production biologique (Planapo) établi en 2013 prévoyait dans sa première phase, un total de 125 actions réparties en quatre objectifs stratégiques, mais dans les faits il s'agissait surtout de coordonner les programmes qui existaient auparavant dans divers ministères. La principale innovation a été la création d'une nouvelle structure de gouvernance, composé d'une part de la Chambre interministérielle d'agroécologie et de production biologique (Ciapo) composé d'une douzaine des organismes gouvernementaux, et de la Commission nationale pour l'agroécologie et la production biologique (Cnapo), organe de dialogue entre le gouvernement et la société civile, dans laquelle les principaux mouvements sociaux ruraux et agroécologiques sont représentés, mais qui se distingue aussi par

l'absence de représentants des secteurs agro-industriels. En juillet 2016, le II Plan national d'agroécologie et de production biologique a été lancé dans un scénario marqué par de profondes transformations politiques liées au processus de destitution de la présidente Dilma Rousseff.

La mise en œuvre de la Pnapo a institutionnalisé quatre principales avancées : i) L'incorporation formelle de l'agroécologie reconnue comme concept fondateur et principe d'orientation de la politique publique ; ii) L'incorporation de la dimension de l'agroécologie à des instruments déjà existants (recherche, crédit, vulgarisation et conseil, certification, commercialisation, sécurité alimentaire et nutritionnelle) ; iii) la mise en place de nouveaux instruments proposés et appropriés par les organisations sociales comme outils de promotion de l'agroécologie comme le programme Ecoforte d'appui institutionnel et financier à la gestion des savoirs et aux réseaux d'agroécologie; iv) la construction sociale d'un concept d'agroécologie associé, voire ancré à un biome spécifique (adaptation de l'agriculture au semi-aride, Réserves Extractivistes en Amazonie, Activités de collecte des agriculteurs familiaux et peuples traditionnels, dans le Cerrado, etc.).

Malgré les efforts réalisés à partir de 2013, les premiers pas de la Pnapo ont montré diverses tensions entre pouvoirs publics et société civile engagés dans la construction des politiques en faveur de l'agroécologie.

D'emblée, le concept d'agroécologie n'est reconnu qu'en association avec celui de la production organique. Or l'agroécologie est considérée par les mouvements sociaux comme un concept plus holistique, beaucoup moins réducteur que l'agriculture organique, laquelle s'applique tant à l'agriculture d'entreprise qu'à l'agriculture familiale et paysanne. En réalité, le gouvernement cherche à segmenter un "public spécifique" de l'agroécologie d'une part et de la production organique d'autre part au moyen d'un registre des producteurs. Dans les faits celui-ci ne concerne qu'une partie des producteurs organiques certifiés par le MAPA.

Ensuite, la Pnapo est fragilisée par les difficultés de coordination et articulation entre différents instruments divisés entre dix ministères. Pour pouvoir garantir à la fois la mise en œuvre et le suivi – évaluation de la Pnapo, il est indispensable d'assurer au niveau de la Cnapo et de la Ciapo des interactions plus fluides entre principes, lignes directrices, design et application des instruments, mais également des cadres de leur régulation.

L'approche du gouvernement reste encore trop centrée sur des mesures techniques à l'échelle de la parcelle et de l'exploitation. Or pour ses promoteurs, l'agroécologie représente la principale alternative de gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles, par rapport à des politiques de conservation plus radicales (aires protégées intégrales qui interdisent ou restreignent fortement les usages agricoles des communautés rurales) ; mais cette alternative peine à se structurer comme un ensemble normatif homogène dans les territoires ruraux. D'ailleurs, la coexistence avec l'agriculture conventionnelle au sein des mêmes territoires alors que celle-ci bénéficie de la majorité des appuis public, positionne pour le moment l'agroécologie comme instrument de défense de la vie rurale et de l'activité économique des territoires, davantage que comme un modèle agricole qui repose sur des principes écologiques. Enfin, bien qu'élaborée dans un cadre participatif, la Pnapo s'apparente encore davantage à une politique débattue au sommet de l'Etat Fédéral. La prise en compte très réduite des problématiques agro-écologiques spécifiques aux agricultures familiales, paysannes ou indigènes des Etats fédérés, notamment les plus pauvres (difficultés d'accès à la terre, à l'eau et au crédit, éducation de base...) constitue un risque d'accroissement des inégalités entre les catégories d'agriculteurs.

Finalement depuis octobre 2016, le MDA à l'origine de cette politique a été fermé et remplacé par un petit secrétariat à l'agriculture familiale rattaché à la Casa Civil (sorte de ministère de l'intérieur)

supprimé. Même si la Pnapo n'a pas été supprimée et si les réunions de la Cnapo ont été maintenues, les ressources allouées et l'appui politique au sein du congrès et de l'exécutif sont bien moindres. Les marges de manœuvre restent réduites pour les différents cadres de régulation qui influencent l'agriculture familiale et la production organique face au triomphe politique des défenseurs de l'agrobusiness. Le programme de réduction et contrôle de l'usage des pesticides est totalement remis en cause. Le terme « produits agro toxiques » qui avait été validé dans la constitution de 1988 disparaît pour faire place à celui de « produits de défense des cultures » dans la nouvelle proposition de loi.

## **Conclusion**

Le processus d'élaboration de divers instruments en faveur de l'agroécologie au Brésil depuis la fin des années 1980 et essentiellement depuis les années 1990 est marqué par la concrétisation plus ou moins aboutie des capacités de proposition et de pression des mouvements sociaux et des coalitions qu'ils parviennent à construire. Le rôle des acteurs sociaux a été déterminant, via les divers réseaux et espaces d'interlocution entre Etat et société civile pour la formulation, traduction, adaptation, coordination et articulation de différents instruments contribuant au développement d'une agriculture plus saine, écologique et durable.

La création de la Pnapo et la mise en œuvre du Planapo 1 auront représenté un résultat important et une étape essentielle de ce processus. Certes les principaux instruments de promotion de l'agroécologie étaient restés encore très dépendants des politiques d'appui à l'agriculture familiale et du MDA. La fin du MDA et la déconstruction très rapide des politiques d'agriculture familiale et réforme agraire depuis octobre 2016 a considérablement réduit les possibilités de mise en œuvre du Planapo 2 et démobilisé une partie des mouvements sociaux ruraux.

Cependant tous les acquis des dernières décennies ne sont pas perdus. Des continuités ou alternatives d'appui à l'agroécologie existent via les politiques de certains états fédérés, de municipalités ou de territoires d'intercommunalité. Divers processus innovants et effets multiplicateurs associés au renforcement de réseaux de gestion des savoirs agro écologiques ou à la mise en œuvre de circuits courts et réseaux de commercialisation des produits sont observables et notables dans différents biomes ou territoires du pays. Les réseaux construits autour de la sécurité alimentaire et nutritionnelle à partir d'une dynamique participative et interministérielle n'ont pas été démantelés à la différence des programmes de développement territorial rural qui dépendaient presque exclusivement de l'appui du MDA.

Même dans le contexte économique et politique actuel du pays et de la région, devenu bien plus défavorable et hostile, il apparaît des opportunités pour l'agroécologie dans de nouveaux scénarios marqués en particulier par sa capacité de réponse aux crises climatiques, environnementales et sanitaires et à la demande croissante des consommateurs.

## **Références bibliographiques**

- Almeida, A. W. B. d. (2010). *Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios Capitalismo globalizado e recursos territoriais: Fronteiras de acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina.
- Altieri, M. A. (1989). *Agroecologia: as bases científicas da agricultura alternativa*. Rio de Janeiro: PTA - FASE.

- Barcellos, S. B. (2014). A apropriação do discurso da agroecologia pelo Movimento do Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). *Sociedade e Desenvolvimento Rural*, 8(1), 1-25.
- Brançalion, P. H. S., Garcia, L. C., Loyola, R., Rodrigues, R. R., Pillar, V. D., & Lewinsohn, T. M. (2016). Análise crítica da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (2012), que substituiu o antigo Código Florestal: atualizações e ações em curso. *Natureza & Conservação*, 14, e1-e16. doi:<https://doi.org/10.1016/j.ncon.2016.03.004>
- Brandenburg, A. (2008). Mouvement agroécologique au Brésil : trajectoire, contradictions et perspectives. *Natures Sciences Sociétés*, 16(2), 142-147.
- Caporal, F. R., & Petersen, P. (2012). Agroecologia e políticas públicas na América Latina: o caso do Brasil. *Agroecologia*, 6, 63-74.
- De Maillard, J., & Kübler, D. (2015). *Analyser les politiques publiques*: Presses universitaires de Grenoble.
- Delgado, G. C. (2012). *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: UFRGS.
- Dias, M. M. (2004). *As ONGs e a construção de alternativas para o desenvolvimento rural: um estudo a partir da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA)*. (Tese de Doutorado), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ, Rio de Janeiro.
- Farranha, A. C., & Santos, V. S. d. (2015). Ativismo em redes sociais digitais: análise da Rede Cerrado e suas interfaces na promoção de política públicas sustentáveis. *Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global*, 4(1), 124-148.
- Ferreira, B., Alves, F., & Carvalho Filho, J. J. d. (2009). Desenvolvimento agrário. Constituição vinte anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária: embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). In S. d. A. E. d. P. d. República (Ed.), *Políticas sociais: acompanhamento e análise* (Vol. 2, pp. 155-226). Brasília: IPEA.
- Grisa, C. (2012). *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. (Tese de doutorado), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ, Rio de Janeiro.
- Grisa, C., & Schneider, S. (2015). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS.
- Guéneau, S. (2018). Durabilité des chaînes globales de valeur du soja et de la viande de bœuf en Amazonie : conséquences d'une gouvernamentalité néolibérale. *Brésil(s) - Sciences humaines et sociales*, 2018(13). Retrieved from <http://journals.openedition.org/bresils/2468>
- Guétat-Bernard, H., & Prévost, H. (2016). L'agro-écologie au Brésil, un instrument genré de luttes sociales. *L'Ordinaire des Amériques*(220).
- Hall, P. A. (1986). *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France*.
- Hassenteufel, P. (2011). *Sociologie politique : l'action publique*: Armand Colin.
- Heredia, B., Palmeira, M., & Leite, S. P. (2010). Sociedade e economia do "agronegócio" no Brasil. *Revista brasileira de ciências sociais*, 25(74), 159-176.
- Jenkins-Smith, H., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2014). The advocacy coalition framework: Foundations, evolution, and ongoing research. *Theories of the policy process*, 3, 183-224.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2 ed. Vol. 45). New-York: Harper Collins.
- Lascoumes, P. (1996). Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. In J. Chevallier (Ed.), *La gouvernabilité* (pp. 325-338). Paris: PUF.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). *Sociologie de l'action publique: domaines et approches*: Armand Colin.
- Leite, S. P., & Wesz, V. (2013). Les dynamiques foncières et l'expansion de l'agro-industrie du soja au Brésil. *Cahiers Agricultures*, 22(1), 39-45 (31).
- Leroy, J. P., & Abramovay, R. (1998). *Avaliação Rede PTA - Relatórios*. Retrieved from

- Luzzi, N. (2007). *O debate agroecológico no Brasil: uma construção a partir de diferentes atores sociais*. (Tese de Doutorado), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ, Rio de Janeiro.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*: Cambridge University Press.
- MAPA. (2018). Balança Comercial do Agronegócio – Dezembro 2017 [Press release]. Retrieved from <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/relacoes-internacionais/documentos/estatisticas-do-agronegocio/Dezembro2017.docx/view>
- MDA. (2004). *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*. Retrieved from Brasília, Brasil:
- Monte, F. C. D. (2013). *O INCRA e a política de assentamentos rurais: um estudo sobre processos político-administrativos de ação pública*. (Tese de doutorado), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ, Rio de Janeiro, RJ.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 189-208.
- Niederle, P. A., Fialho, M. A. V., & Conterato, M. A. (2014). A pesquisa sobre agricultura familiar no Brasil-aprendizagens, esquecimentos e novidades. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52, 9-24.
- OXFAM. (2016). *Terrenos da desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural* (pp. 32). Retrieved from [https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos\\_desigualdade-brasil.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf)
- Petersen, P. (2013). Agroecologia e a superação do paradigma da modernização. . In P. A. Niederle, L. d. Almeida, & F. M. Vezzani (Eds.), *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. (pp. 69-104). Curitiba: Kairos.
- Petersen, P., Mussoi, E. M., & Dal Soglio, F. (2013). Institutionalization of the agroecological approach in Brazil: advances and challenges. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 37(1), 103-114.
- Picolotto, E. L. (2011). *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*. (Tese de doutorado), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ, Rio de Janeiro.
- Picolotto, E. L., & Brandenburg, A. (2015). Uma grande oportunidade: o sindicalismo e seus projetos de ecologização da agricultura familiar. *Ambiente & Sociedade*, 18, 1-18.
- Porto, S. (2016). A agroecologia eo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Carta Maior* 14/06/2016. Retrieved from <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Meio-Ambiente/A-agroecologia-e-o-Programa-de-Aquisicao-de-Alimentos-PAA-/3/36284>
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2014). *Theories of the policy process*: Westview Press.
- Sambuichi, R. H. R., & Oliveira, M. A. C. (2011). Análise das linhas de crédito do PRONAF para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. *Cadernos de Agroecologia*, 6(2).
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11.
- Steinmo, S., Thelen, K., & Longstreth, F. (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*: Cambridge University Press.
- Weid, J. M. v. d. (1988). As práticas inovadoras: identificação, sistematização, difusão. *Proposta: experiências em educação popular*, 36, 8-13.