Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle. IHEAL - CREDA

Séminaire « Politiques publiques, mondes agricoles et transitions »
11 mars 2022

Construction et déconstruction de politiques agro-alimentaires et agro-environnementales au Brésil

Eric Sabourin, Cirad, umr ART Dev et Université de Brasilia

Durant la période entre la fin des années 1990 et la fin des années 2010 le Brésil aura constitué un véritable laboratoire d'expérimentation et de mise en œuvre de politiques publiques de développement, en particulier en matière sociale, agro-alimentaire et agro-environnementale (Tonneau et Sabourin, 2007 ; Leite *et al*., 2005 ; Grisa et Schneider, 2015). Paradoxalement, les années 2011-2021 ont correspondu à une époque de crise et de démantèlement de ces mêmes politiques (Sabourin *et al*., 2020 a & b; Niederle *et al.*, 2022). Le fait que ce processus de déconstruction politique ait commencé dès le premier gouvernement de la présidente Dilma Roussef (Sabourin, 2015 et 2018), même s'il s'est aggravé à partir de sa destitution en 2016 (Mattéi, 2016 a & b, Sauer *et al.*, 2017 ; Porto, 2016), ne permet pas de le traiter uniquement à partir de la question de l'alternance du pouvoir fédéral ou d'un changement d'idéologie dans un cadre électoral.

Dans le cas des politiques agro-alimentaires et agro-environnementales que nous avons accompagné depuis les années 1990[1], se mêlent les facteurs de changement politique (*politics*) et ceux du changement des politiques publiques (*policies*). Il n'existe donc pas d'explication simple à partir d'un seul cadre analytique homogène. Il s'agit de puiser des ressources explicatives dans des cadres conceptuels pluralistes qui correspondent à l'entrelacement des facteurs économiques, sociaux-politiques, culturels, idéologiques et des éléments liés à l'exercice du pouvoir et aux difficultés de mise en œuvre et de continuité des politiques publiques.

[1] J'ai été responsable de l'appui scientifique au Programme National de Recherche sur l'Agriculture Familiale de l'Entreprise Brésilienne de Recherche Agricole (Embrapa) de 1993 à 2000, coordinateur du projet d'appui à l'agriculture familiale au Nordeste Embrapa-Cirad (1993-1998), coordinateur de plusieurs évaluations et recherches sur la réforme agraire, le programme de développement territorial et sur le rôle des organisations de producteurs dans l'institutionnalisation de ces politiques au Brésil de 2005 à 2019.

Cette communication propose d'examiner ce double processus de construction et de déconstruction de politiques publiques agro-alimentaires et agro-environnementales au Brésil à partir d'un cadre analytique dans les champs de la science politique et de la sociologie de l'action publique.

Le texte examine l'évolution des instruments d'agriculture familiale, de développement rural, de sécurité alimentaire, d'agroécologie et d'affrontement du changement climatique dans la période allant des années 2000 à nos jours. L'analyse s'appuie sur les résultats de plusieurs travaux de recherche conduits dans le cadre du Réseau Politiques Publiques et développement Rural en Amérique Latine soutenu par le CIRAD et de l'Observatoire des Politiques Publiques Agricoles coordonné par le CPDA del'UFRRJ.

La communication compte trois parties. La première rappelle le contexte et le processus de construction de ces nouvelles politiques agro-alimentaires et agro-environnementales. La seconde examine l'application à ces politiques de la théorie du *policy dismantling* (Bauer *et al*, 2013, Jordan *et al*., 2013). La troisième partie discute les limites de l'application de ce référentiel au Brésil et explore les alternatives mobilisables.

1.Construction de politiques agro-alimentaires et agro-environnementales

1.1. Trajectoires et facteurs

Les premières politiques qui nous intéressent ici, celles d'agriculture familiale et de sécurité alimentaire, sont nées dans le sillage de la re-démocratisation du Brésil dans les années 1990 et sous la pression des mouvements sociaux.

Les politiques de réforme agraire et d'agriculture familiale sont rarement créées depuis le sommet de l'Etat. Au Brésil, elles sont le fruit de revendications et de luttes sociales de longue haleine. Il est aujourd'hui reconnu que les politiques publiques résultent de constructions et de conflits sociaux (Hassenteufel, 2011). En ce sens le Programme National d'Appui à l'Agriculture Familiale (PRONAF) vient de loin et, en particulier d'une succession de luttes sociales.

a. Le PRONAF: une politique qui vient de loin

Durant les années 1970-90, période dite de modernisation conservatrice de l'agriculture brésilienne (Silva, 1982), les politiques publiques ont donné priorité à la grande entreprise agricole, les *fazendas*. L'appui productif offert par le Ministère de l'Agriculture, par les banques et les services de vulgarisation était conçu à partir d'interventions technologiques pensées pour de grandes unités sur la base de la productivité et de la séparation totale entre entreprise et famille. Ces modalités se sont révélées inefficaces pour la majorité des agriculteurs familiaux[2]. Une expérience durable de participation syndicale et de cogestion a fonctionné avec le Programme d'Appui au Petit Producteur rural (PAAP) au Nordeste entre l'Etat Fédéral (SUDENE), les états fédérés et la CONTAG. En dépit de la tentative initiale d'instrumentalisation des dirigeants syndicaux, il y eut également un large apprentissage

[2] " Jusqu'en *1993 il n'existe pas de trace de ressources spécifiques pour le financement de l'agriculture familiale au Brésil. L'agriculteur familial était considéré "mini-producteur" par le Manuel de Crédit Rural. En plus de devoir disputer les mêmes modalités de crédit que les grands domaines, il était obligé de passer par la même routine bancaire pour obtenir un emprunt qui correspondait au profil des grands producteurs*" (Belik, 1999, traduit par l'auteur).

technique et institutionnel. Dans ce cadre, se sont succédées diverses tentatives frustrées ou interrompues d'accès au crédit[3] pour les agriculteurs familiaux organisés en associations et coopératives (Projet Nouvelles Frontières du Ministère de l'Agriculture) et au sein de l'institut National de Colonisation et Réforme Agraire (INCRA), le crédit spécial Procera pour les bénéficiaires de la réforme agraire.
L'entreprise brésilienne de recherche agricole, l'EMBRAPA, sous la présidence innovante de Murilo Flores, créa en 1991 un Secrétariat de Vulgarisation Rurale (SER) intégrant une partie de l'équipe technique de l'ex entreprise brésilienne de conseil agricole (EMBRATER) et, en 1993, fonda le Programme National de Recherche sur l'Agriculture Familiale (Filho *et al*, 1997). Lecuyer (2018) identifie un groupe de ces ex cadres techniques de l'Embrater, qui passèrent à l'Embrapa en 1991, suivirent ensuite Murilo Flores en 1994 à la Présidence de l'Embrapa puis au Secrétariat de Développement Rural du Ministère de l'Agriculture, intégrant le Département d'Assistance Technique et Extension Rurale (DATER) où allait être créé le PRONAF. Ce groupe de cadres était impliqué dans la Fédération Nationale des travailleurs de l'Assistance Technique et Extension Rurale (FASER) et l'Association Brésilienne des Entités d'Assistance Technique Rurale (ASBRAER). Le groupe entretenait alors des liens syndicaux avec les dirigeants de la Confédération des Travailleurs de l'Agriculture (CONTAG, principal organisation nationale de l'agriculture familiale) par une participation mutuelle dans leurs congrès respectifs. Ils purent ainsi, discuter et préparer les contenus du futur PRONAF, dans un réseau technico-social appuyé par ce groupe d'« élites sectorielles bureaucratique ».

Par élite bureaucratique[4], on entend des fonctionnaires, cadres ou leaders qui ont accumulé une série de postes durant leur carrière dans des services publics ou socio-professionnel (syndicats, chambres de métiers), occupant des responsabilités (mais pas obligatoirement) et qui ont ainsi eu accès à diverses ressources politiques (Busino, 1988). Lecuyer (2018) formule l'hypothèse que ce groupe de techniciens ex Embrater a été à l'origine de la formulation du PRONAF en tant qu'élite bureaucratique politico-administrative autonome. Ils auraient configuré "un groupe d'élites structuré autour de la défense de valeurs selon une logique d'action collective qui consiste à acquérir une autonomie sectorielle de façon à conduire une stratégie de reconfiguration institutionnelle du cadre d'élaboration de politiques publiques". Je considère plutôt que ce groupe a constitué l'un des noyaux actifs d'une "coalition de cause" plus large et diverse en faveur d'une politique différenciée d'agriculture familiale[5]. La thèse de l'autonomie des élites bureaucratiques conduit parfois au risque d'établir une frontière trop rigide entre les acteurs des services publics et ceux de la société civile organisée. Etat et société civile ne configurent pas des blocs monolithiques, mais sont constitués en secteurs et sous-secteurs plus ou moins liés entre eux (Bickel, 2009). Mais la thèse de Lecuyer indique que les propositions techniques du PRONAF étaient bien antérieures et que ces alliances syndicales ont permis qu'elles soient partagées entre diverses élites techniques (ou bureaucratiques) de l'Embrater/Embrapa et du mouvement social de l'agriculture familiale. En ce sens, une large coalition de cause au sens de Sabatier et Jenkins (1993), capable d'influencer la création et le contenu du PRONAF a bien été constituée

[3] Les Fonds Constitutionnels de Financement du Nord (FNO), Nordeste (FNE) et Centre-Ouest (FCO) ont été créés par la Constitution Fédérale et régulés en 1989 pour contribuer au développement socioéconomique des régions, donnant un traitement préférentiel aux activités des petit e mini producteurs ruraux, et petites et microentreprises.
[4] Le terme "bureaucratie" ici n'a pas de sens péjoratif, il est considéré au sens wébérien d'espace de pouvoir assurant ces ressources politiques (Oliveira, 1970).
[5]Pour Sabatier, (1993) les coalitions de cause (ou à faveur d'une cause) réunissent autour d'un thème ou secteur particulier, des acteurs d'organisations publiques et privées ou de la société civile, intéressées par un problème et qui, de façon récurrente, cherchent à influencer la politique publique de ce secteur ou thème. Une coalition de cause partage un système de croyance incluant des valeurs, principes de représentation et d'interprétation du problème et de ses causes, et affirmations quant à l'efficience des instruments publics pour les résoudre.

b.La construction d'une coalition de politique publique de l'agriculture familiale

La consolidation de cette coalition pour l'appui à l'agriculture familiale autour de croyances et valeurs communes, le partage de convictions religieuses catholiques en défense des agriculteurs pauvres, au-delà des affiliations syndicales, partisanes ou professionnelles a également été importante.
La première composante de la coalition aura été sans nul doute, la mobilisation considérable et inédite des mouvements sociaux ruraux (Leite et Medeiros, 2003). Avec le retour de la démocratie à partir de 1985, la priorité de la CONTAG et jeune MST, entre autres mouvements, aura été la lutte pour l'accès à la terre et l'application du I° Plan National de Réforme Agraire. Cette pression a été croissante et a commencé à obtenir des résultats sous les gouvernements de Fernando Collor et Itamar Franco. Au début du gouvernement Fernando Henrique Cardoso, les revendications des marches *Avril Rouge* et du *Cri de la Terre* concernaient déjà des modalités spécifiques d'appui à la production (crédit, formation et assistance technique). Grisa et Schneider (2015 : 84) confirment et détaillent cette intense activité syndicale dans leur étude sur la politique brésilienne d'agriculture familiale.

> *"dans l'Etat du Pará, en 1991, la Fédération des Travailleurs de l'Agriculture du Pará (FETAGRI) et d'autres organisations et mouvements ruraux organisèrent le "1er Cri du Campo", une manifestation contre la violence rurale, pour la démocratie et débureaucratisation du Fond Constitutionnel de Financement du Nord (FNO)... A partir de ces initiatives régionales a été lancée la proposition du Département Rural de la Centrale Unique des Travailleurs (CUT) de les unifier et d'en faire une mobilisation nationale, en alliance avec d'autres mouvements sociaux ruraux. Il s'agit alors du des "Cris de la terre du Brésil", qui se sont répétés donnant lieu à la création du PRONAF en 1995". (Traduction de l'auteur)*

Ces auteurs rappellent que la mobilisation syndicale correspondait également à la dérégulation et suppression des instruments structuraux d'appui à la production d'aliments liés à la création du Mercosur :

> *a) la libéralisation du commerce et la fin du modèle d'intervention de l'Etat dans l'agriculture existant jusqu'aux années 1980, avec une réduction du volume des ressources appliquées dans les politiques agricoles, la liquidation des régulations de stocks et des tarifs d'importation de produits alimentaires; b) l'adoption du plan real en 1994, qui provoqua une chute de revenu réel du secteur agricole de près de 20% à 30% au premier semestre de 1995; c) la valorisation des taux de change, associé au grand volume de ressources disponibles dans le système financier international, et les hausses des taux d'intérêt internes, favorisant l'augmentation des importations de produits agricoles et la réduction des exportations* (Grisa et Schneider, 2015 : 83 & 84, traduction de l'auteur).

De fait, la CONTAG a élargi son champ d'action de caractère revendicatif pour formuler un projet de partenariat avec le gouvernement autour de l'agriculture familiale et du développement rural durable, grâce aux conseils scientifiques, entre autres, d'universitaires de poids, comme les professeurs de l'USP José Eli da Veiga et Ricardo Abramovay.
Au-delà des propositions des fonctionnaires du DATER au MAARA, le second facteur "technique" venait du plan Real de stabilisation financière et du change, qui a beaucoup facilité la mise en place du programme de crédit agricole subsidié pour un grand nombre de bénéficiaires pour des volumes individuels réduits. Au sein du gouvernement du Président

Cardoso, la stratégie de rapprochement d'une partie de la CONTAG aura pesé également. Il convient de rappeler le nombre et la force des protestations, marches et occupations de bâtiments publics lors du Cri de la terre au Brésil. Grisa e Schneider (2015: 84) rappellent trois motifs de cette alliance:

> *- l'affiliation de syndicalistes ruraux à la direction nationale du Parti de la Sociale Démocratie Brésilienne (PSDB), parti hégémonique du gouvernement (y compris le Secrétaire Général de la CONTAG de l'époque);*
> *- une volonté d'alliance/contrôle de la CONTAG garantissant appui politique et électoral et le maintien de l'ordre rural "En ce sens, l'élaboration du Pronaf a été une sorte d'échange politique" entre le syndicalisme rural et le gouvernement, et une forme de concurrence aux actions du MST."*
> *- le crédit donné aux études et recherches en faveur d'une politique pour l'agriculture familiale, indiquant l'importance du secteur (numérique et économique), la nécessité d'intervenir contre les failles du marché, pour la réduction de la pauvreté rurale... La proposition d'un programme pour l'agriculture familiale était alors en phase avec les principes du néolibéralisme, chers aux dirigeants politiques de l'époque. (Traduction de l'auteur).*

Les "élites scientifiques" constituent la troisième composante de cette coalition de cause. Il existait déjà une production académique brésilienne sur la spécificité productive de l'unité de production familiale et le besoin d'une politique publique différenciée de celle de l'agriculture patronale. Sous la coordination de la professeur Maria de Nazareth Baudel Wanderley (1996, 2003) une équipe universitaire[6] a réalisé les études au Brésil d'une recherche comparative internationale sur l'agriculture familiale (Lamarche, 1993). La professeur Maria Sonia P.P. Bergamasco collabora au lancement de l'ouvrage brésilien issu de ce projet. Eli da Veiga publia "*O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*" en 1991 et Ricardo Abramovay "*Paradigmas do capitalismo agrário em questão*" en 1992, deux livres de référence[7].
En conclusion pour le gouvernement comme pour le mouvement syndical, les années 1993-1995 ont correspondu à un moment clef, à la conjonction de facteurs (la science politique parle de « flux convergents ») configurant une « fenêtre d'opportunité favorable" [8] (Kingdom, 1984) jusque dans l'opinion publique brésilienne en général. Um exemple symbolique en est la présence d'agriculteurs familiaux et sans terre héros pour la première fois d'une *telenovela* qui mis en scène l'arrivée à Brasília de la Marche des 12.000 organisée par le Mouvement des Travailleurs Sans Terre, le MST[9]. Durant la période du feuilleton télévisé, le MST a connu son apogée d'approbation populaire.

---

[6] Composée par Anita Brumer, Ghislaine Duqué et Fernando Antônio Lourenço.
[7] Pour Grisa et Schneider (2015) ces études et le rapport *FAO/INCRA (1994), à la différence "d'une fin tragique" ou d'une subordination des conditions capitalistes de production, indiquent les différentes stratégies de reproduction de la catégorie sociale, sa capacité de résistance et innovation, recommandent une révision de la politique agricole et indiquèrent la construction de politiques spécifiques à l'agriculture familiale.*
[8] La fenêtre d'opportunité (*Policy Window*) selon Kingdom (1984) signifie qu'il existe une plus grande réceptivité des autorités publiques pour qu'un changement soit effectif.
[9] "Rei do Gado" a été lancé en 1996, 2 mois après l'assassinat de 19 travailleurs sans terre a Eldorado dos Carajás, au Pará provoquant une grande répercussion dans les médias et la société. Les déjà médiatiques senteurs Eduardo Suplicy et Benedita da Silva du Parti des Travailleurs intervenaient comme figurants de leurs propres rôles.

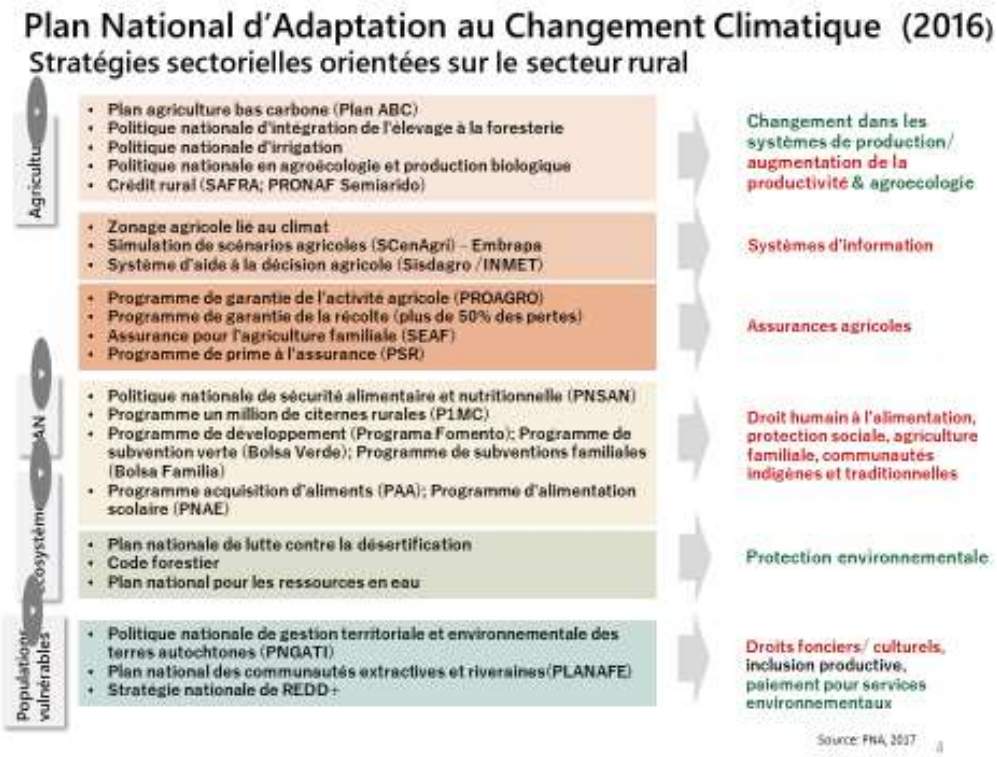
1.2.Points communs et spécificités

a. Rôle des mouvements sociaux et de la participation

Les politiques fédérales de sécurité alimentaires et d'agroécologie sont nées également de la pression de la société civile organisée des années 1980-1990 : le Mouvement *Fome Zero* et la Marche des Femmes Paysannes (*Marcha das Margaridas*).
Ce processus contraste avec la construction des politiques de réponse au changement climatique (CC) qui elles, ont émergé sous les pressions internationales (Milhorance *et al*, 2020 & 2021).

Les politiques fédérales d'appui à l'agriculture familiale, de sécurité alimentaire et d'agroécologie ont en commun des dispositifs de gestion participative réunissant des institutions sectorielles de la société civile organisée : il s'est agi du Conseil National de Développement Rural et Agriculture Familiale - CONDRAF pour l'agriculture familiale, du Conseil National de Sécurité alimentaire - CONSEA pour *Fome Zero* et de la Commission Nationale d'Agroécologie et Production Bio (CNAPO) pour la Politique Nationale d'Agroécologie et de Production Bio.
En parallèle, en 2015, l'élaboration du programme National d'Adaptation aux Changements Climatiques, s'est limité à une brève période de consultation électronique et n'a pas été l'objet de discussion au sein du Conseil National de l'Environnement (CONAMA). Ce plan tient plus de l'agrégation d'instruments préexistants que de l'articulation de nouvelles mesures comme le montre la figure 1 en ce qui concerne le secteur agricole.

Figure 1 : Les politiques du Plan National d'Adaptation pour le secteur agricole



Pour autant, on peut observer des synergies et complémentarité entre les instruments dans le cas des politiques d'agriculture familiale. Grisa et Schneider (2015) font état de la complémentarité entre les trois générations de politiques publiques d'appui à l'agriculture

familiale, en particulier à partir des instruments comme les achats publics d'aliments aux agriculteurs familiaux, mis en place au titre de la sécurité alimentaire.
Il existe certes une complémentarité sur le papier entre instruments d'adaptation et de mitigation dans le Plan National d'Adaptation au CC, mais celle-ci ne se retrouve pas sur le terrain de la mise en œuvre (Milhorance *et al*, 2020). Par contre on constate une complémentarité entre instruments de lutte contre la sècheresse et ceux de la cohabitation avec le Semi-aride qui constituent selon Milhorance *et al* (2020) un cas de combinaison d'instruments ou *policy mix*. Cette combinaison d'instrument dépend de la consolidation progressive de forces de la société civile et des services publics au sein d'une coalition large de politiques publiques adaptées aux spécificités du biome semi-aride (Milhorance *et al*, 2021).

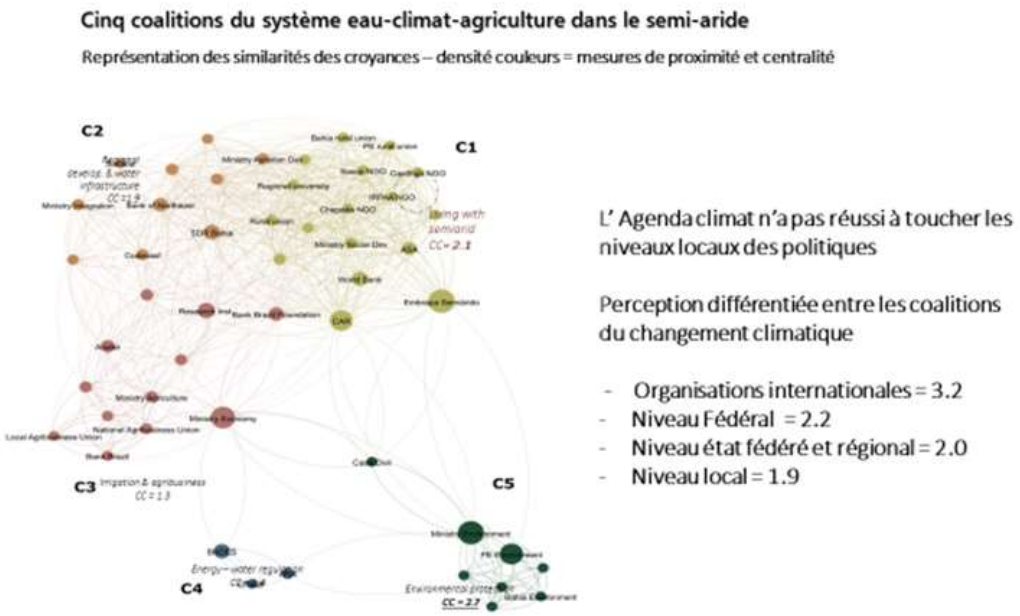
b) Difficultés de mise en œuvre

La principale difficulté rencontrée est celle de la coordination de ces instruments entre eux. Elle est classique en matière de politiques publiques, mais exacerbée par le régime politique du Brésil qui conduit à répartir les ministères et les secrétariats d'états entre les divers partis de larges coalitions électorales qui sont tout sauf des coalitions programmatiques.
Le PNA tient plus de l'agrégation parallèle d'instruments que de leur réelle intégration, ce qui reste une caractéristique de plusieurs plans fédéraux, en particulier pour un ministère comme celui de l'environnement qui dispose de peu de ressources et de pouvoir pour faire respecter et appliquer des normes environnementales parfois complexes sur l'ensemble du territoire de ce pays continent. Par ailleurs des erreurs ont été commises. Au bout de quelques années les taux d'intérêt du crédit conditionné à des pratiques écologiques du programme Agriculture Bas carbone (ABC) étaient supérieurs à ceux du crédit conventionnel. Au niveau du PRONAF, les lignes de crédit vert (agroécologie, semi-aride et agroforesterie) sont très peu mobilisées car ignorées des banques qui les considèrent plus risquées et très peu promues par les services d'assistance technique qui se considèrent peu compétents pour les gérer et par facilité préfèrent les lignes classiques de promotions de commodités.
Enfin, si des espaces de participation ont existé (Conseil Territorial du São Francisco) ou continuent d'exister (Comité de Bassin du Sao Francisco et sa salle de crises), ils sont ou très asymétriques étant donné le poids des secteurs énergétique (hydro électricité) et irrigation (grandes entreprises) ou voient les débats bloqués par les quotas de débit réservés à ces deux secteurs (Figure 2).

Les difficultés de coordination liées à la dualité entre le Ministère du développement Agraire (agriculture familiale et réforme agraire) et le Ministère de l'Agriculture, Elevage et Alimentation (agrobusiness) tenaient historiquement au désir du secteur de l'agrobusiness de ne pas partager les financements publics. Mais à partir de 2010, ces lobbies ont reçu l'appui d'une partie de la recherche brésilienne qui considère que seule l'agriculture patronale (grande et moyenne structures) est productive et que l'agriculture familiale et les bénéficiaires de la réforme agraire relèvent des transferts sociaux (Alves et al, 2010 ; Navarro et Pedroso, 2011; Niederle et al, 2019).
Les difficultés entre les trois ex Secrétariats d'Etat du MDA (réforme foncière, agriculture familiale et développement territorial) sont moins étudiées (Sabourin, 2018). En effet, durant les deux mandats du Président Lula, la direction des trois secrétariats d'état du MDA ont été confiées à des responsables provenant des principaux mouvements sociaux et syndicaux de l'agriculture familiale. Mais, aucun de ces mouvements n'étant majoritaire et ceux-ci étant en compétition pour les mêmes bases sociales, des difficultés de coordination étaient inévitables (Guimaraes, 2013). On peut y voir l'expression d'une forme de néo-corporatisme distribué au sens de Bobbio et al (2007). : "dans un système néo-corporativiste l'organisation représentative

des intérêts particuliers est libre d'accepter ou non ses relations avec l'Etat, contribuant ainsi pour les définir, alors que dans le corporatisme classique c'est l'Etat qui définit et impose ces relations".

Figure 2 : les coalitions des politiques d'adaptation au CC dans la Vallée du Sao Francisco



Enfin, Guéneau *et al* (2019) ont rapporté les grandes difficultés de coordination de la PNAPO eu seins de la Chambre Interministérielle de l'Agroécologie et Production bio (CIAPO) qui réunissait dix ministères, ceux disposant du pouvoir de décision (Agriculture, Sciences et Technologies) et de financement (Economie et Finances ; Agriculture) n'étant pas ceux qui géraient les instruments (Développement agraire, Développement social et Environnement).

2-Le démantèlement des politiques agro-alimentaires et agro-environnementales

2.1 *Stratégies de démantèlement des politiques*

Le cadre analytique du " *démantèlement des politiques* ", proposé par Bauer *et al.* (2013), place les décideurs politiques au centre de l'analyse, en cherchant à identifier les motifs qui sous-tendent leurs décisions de démantèlement (Araújo, 2017). La prise de décision est analysée à partir de la perception qu'ont les décideurs des coûts et avantages politiques qu'ils peuvent générer pour eux-mêmes, un élément qu'il convient de distinguer des impacts sociaux découlant de la décision de démanteler une politique. Dans cette logique, le coût politique serait plus faible que dans le cas de la poursuite d'une politique donnée (Sabourin *et al*., 2020a).

Le cadre propose deux angles d'examen complémentaires du démantèlement des politiques, celui des facteurs explicatifs majeurs et celui de l'analyse des stratégies des décideurs.

Plusieurs facteurs peuvent provoquer un moment critique et mettre un terme à une politique publique. Bauer *et al*. (2013) distinguent:

i) *des facteurs externes* : par exemple une crise financière internationale, la vague néo-libérale ;

ii) *des opportunités et contraintes institutionnelles* : nature du système électoral, configuration des partis politiques, décision de la cour constitutionnelle)

iii) *les facteurs conjoncturels* : résultat du cycle électoral, décision d'une autorité supra-gouvernementale, etc.

A côté des facteurs, Bauer *et al,* (2013) proposent quatre " idéaux types " de la stratégie de démantèlement, qui s'articulent autour de deux dimensions :

i) le fait que la décision de démantèlement soit, ou non, prise délibérément et consciemment dans le cadre d'une décision formelle

ii) le fait que les gouvernements aient l'intention de cacher ou de rendre publique les actions de démantèlement.

- *Le démantèlement par défaut :* il est marqué par l'absence de prise de décision formelle (pour ne pas alerter l'opinion publique) et une faible visibilité dans la réduction du niveau des services existants. Elle est adoptée lorsque les coûts de la décision peuvent être très négatifs pour les dirigeants.

- *Le démantèlement par déplacement d'arène* d'une politique vers des organismes plus faibles (l'autre secteur ayant une priorité moindre de cette politique), évitant ainsi les coûts du processus. Il existe un processus décisionnel formel, mais avec une faible visibilité et donc un faible coût politique.

- *Le démantèlement symbolique* est utilisé lorsque les décisions de démantèlement apportent potentiellement des avantages aux dirigeants, mais avec des contraintes institutionnelles qui rendent difficile une décision formelle. Il importe que l'intention de démanteler soit clairement et directement attribuée aux décideurs politiques. Les déclarations politiques ne débouchent pas nécessairement sur des réalisations et des résultats, mais restent symboliques. Elles peuvent être le résultat de contraintes institutionnelles, de l'hétérogénéité des préférences des parties prenantes, mais aussi de mécanismes de manipulation de l'opinion publique par les décideurs.

- *le démantèlement actif* : il se produit lorsque les gouvernements sont convaincus que les actions de démantèlement constituent la décision la plus appropriée et la plus avantageuse pour eux et les intérêts qu'ils défendent, soit pour des raisons politiques et électorales, soit pour des raisons idéologiques. Elle présente évidemment des contraintes institutionnelles, mais les avantages de la décision l'emportent sur ses coûts. Le processus a une grande visibilité, avec une forte préférence pour l'exclusion publique d'une politique ou d'un ensemble d'instruments donnés. Elle peut être gratifiante pour les décideurs politiques en raison de demandes fortes ou de positions idéologiques marquées, voire extrêmes.

2.2 Les leçons des premières applications du cadre du *Policy Dismantling*

Le cadre du *démantèlement des politiques* a été initialement appliqué de manière comparative aux cas de l'Argentine, du Brésil, du Nicaragua et du Paraguay pour les politiques d'agriculture familiale et d'agroécologie (Sabourin, 2018) et approfondi uniquement dans les cas argentin et brésilien qui étaient plus documentés notamment en ce qui concerne l'évolution des budgets publics (Sabourin, Craviotti et Milhorance, 2020a). Il a ensuite été appliqué à plusieurs politiques rurales et environnementales dans le cas du Brésil (Sabourin *et al*., 2020b).

La première observation générale concerne le cas spécifique des politiques agricoles dans le Mercosur. Compte tenu du poids politique du secteur agro-industriel ainsi que de la politisation discursive et idéologique liée à l'agriculture, il existe toujours de fortes tensions autour des

politiques rurales, qui passeraient probablement plus inaperçues dans les pays d'Amérique du Nord ou même en Europe où le poids de l'agriculture dans l'économie et la population est proportionnellement plus faible.

Il existe également, et au Brésil en particulier, une forte charge idéologique autour des politiques environnementales et socio-environnementales que nous avons considérées comme constitutionnellement institutionnalisées (certaines d'entre elles ayant soit résisté, soit été mises en œuvre pendant les périodes de dictature militaire), ce qui témoigne d'un système politique marqué par des faiblesses institutionnelles.

Deuxièmement, la diversité de l'ensemble des instruments (*policy mix)* des politiques d'agriculture familiale et de développement rural implique que les différentes catégories de stratégie de démantèlement ont été utilisées, souvent simultanément et non pas seulement successivement. Cela peut être lié à l'ampleur du processus de changement, à sa diversité selon les différents secteurs, mais aussi à un certain nombre de calculs des nouveaux pouvoirs, selon l'analyse de Bauer *et al.* (2013).

Troisièmement, en cas de changement d'orientation politique du gouvernement, cela dépend également de la nature et de la modalité du processus. Après des élections régulières en Argentine (2015) et en Uruguay (2019), les stratégies de démantèlement ont été plus discrètes. Au contraire, lorsque le changement de gouvernement est brutal comme ce fut le cas au Paraguay (2012) et au Brésil (2016) par un coup d'État institutionnel, le calcul des risques et des coûts politiques avait déjà été intégré par le nouveau pouvoir de manière globale (Sabourin *et al*., 2020a).

Dans cette situation, il n'y a pas besoin de stratégies discrètes ou cachées pour mettre fin à certaines politiques. Le même processus a été observé lorsque le changement de pouvoir s'est accompagné d'une forte charge idéologique populiste comme ce fut le cas lors des élections de 2018 au Brésil puis de la victoire de Jair Bolsonaro (Albernaz, 2019). Le démantèlement des politiques antérieures, notamment celles associées aux gouvernements dirigés par le Parti des travailleurs (PT), faisait déjà l'objet des promesses de campagne électorale de Bolsonaro (Fisher & Vaz, 2020).

Dans le cas du Brésil, cela réduit la perception des coûts et des avantages politiques du démantèlement : ils varient selon les secteurs en fonction des idées des coalitions dominantes. Mais il est indéniable que le démantèlement peut-être le plus critique et le plus impactant à long terme a été celui des politiques sociales sous le gouvernement Temer en 2016-17 avec la fin de la proportion constitutionnelle du budget pour la santé/éducation (Peres et Santos, 2020). Même si les effets de ce démantèlement radical ne seront beaucoup plus sensibles pour un large secteur de la population que dans les prochaines années (Fleury Teixeira et Pinho, 2018).

Dans le cas du gouvernement Bolsonaro, paradoxalement, le démantèlement symbolique a eu deux visages : certaines politiques ont été supprimées alors qu'elles étaient déjà marginales pour leur valeur idéologique (la politique nationale d'agroécologie et de production biologique, ou le soutien aux communautés indigènes et aux peuples traditionnels) ; pour d'autres politiques, également associées au gouvernement précédent du Parti des travailleurs, le démantèlement a été annoncé avec beaucoup de publicité au niveau discursif, mais pour diverses raisons (techniques, constitutionnelles ou administratives), il n'a pas été entièrement réalisé ou achevé.

2.3. Les limites du cadre du *Policy dismantling* au Brésil.

Tout d'abord, il faut observer la relativité de son applicabilité dans les cas marqués par des prises de pouvoir brutales ou idéologiquement chargées. Le cadre conceptuel de Bauer *et al.*

(2013) a été pensé et élaboré dans le contexte de la libéralisation des politiques sociales et du démantèlement ou de la privatisation des services publics sociaux en Europe (Sabourin, 2020). Premièrement, le soin stratégique de cacher ou de masquer le démantèlement était nécessaire, politiquement et électoralement, car il s'agissait de services et de fonctions touchant une majorité de la population. Deuxièmement, ce jeu était possible et applicable parce qu'une partie importante de ce public cible des politiques sociales est généralement le plus vulnérable, le plus pauvre ou le plus humble, et peut-être le segment le plus mal informé ou celui qui peut être manipulé plus facilement.

Troisièmement, formulé dans le cadre de l'Union européenne, le cadre de Bauer et al, laisse peu de place aux facteurs structurels et en particulier aux facteurs externes. Même s'ils sont considérés dans les causes du démantèlement, on peut imaginer qu'ils ont, aujourd'hui, moins de poids dans le cadre de l'institutionnalisation supranationale de l'Europe commune. Au contraire, ces facteurs (économiques, financiers, géopolitiques, etc. et même climatiques dans le cas de l'agriculture) ont plus d'importance sur les changements de politiques publiques dans les pays du Mercosur (Sabourin, 2020).

De même, en raison du cadre européen supranational, Bauer *et al.* (2013) ne s'intéressent pas aux politiques publiques au niveau infranational. On sait que dans le cas de l'Argentine comme dans celui du Brésil, le soutien à l'agriculture familiale et à l'agroécologie passe aussi principalement par les provinces et les états fédéraux (Sabourin et al. 2019 a & b, Guéneau *et al.*, 2019 ; Sabourin *et al*., 2020b).

Finalement, dans le cadre du démantèlement des politiques, l'analyse la plus fine des jeux d'acteurs est principalement centrée sur les perceptions et les justifications des décideurs concernant la stratégie et la modalité du démantèlement. Cette perspective réduit à la fois le rôle des groupes d'intérêt économico-financiers et celui de la société civile organisée et des collectivités territoriales. Par exemple, nous pouvons mentionner la dynamique des coalitions de causes pour formuler, exiger ou promouvoir certaines politiques ou, dans ce cas, pour contester ou combattre leur démantèlement.

Dans cette perspective d'élargissement de l'examen des différentes configurations de diverses catégories de facteurs et d'acteurs, la deuxième section examine divers apports de la science politique qui peuvent contribuer à l'analyse des processus de démantèlement des politiques, voire à compléter le tableau du démantèlement des politiques.

3.D'autres approches pour analyser le démantèlement des politiques publiques

Le démantèlement des politiques constitue un sous-thème d'un thème plus large, celui des changements dans les politiques publiques. Selon Mény et Thoenig (1989, p.140), "toute politique publique englobe une théorie du changement social". Pour Muller (2005) " une politique publique se définit toujours par rapport à un changement (...) freinant une évolution ou favorisant la transformation d'un environnement " (Muller, 2005, p.156).

L'approche institutionnaliste des politiques publiques a mobilisé les notions de *rupture* et de *moments critiques* pour expliquer le poids des décisions antérieures ou la " *dépendance au sentier " (*Mahoney, 2001). Pierson (1994) a analysé les changements dans les trajectoires politiques à long terme pour caractériser la régression de l'État-providence et des politiques sociales. D'autres approches sont également fondées sur l'analyse de la succession ou des trajectoires des politiques dans le temps.

3.1. Une approche politique de la résilience

Cashore et Howlett (2007) partent de l'observation des faits qui marquent le développement d'une politique publique sur le long terme, à travers des périodes de stabilité et de changement radical. Il est donc nécessaire de réfléchir aux liens et aux nœuds entre une période de stabilité et une période de changement rapide, et de ne pas se contenter d'étudier l'une ou l'autre de ces deux phases. Ces auteurs montrent que le changement ou l'équilibre sont souvent traités comme des variables dépendantes distinctes, ce qui peut également être expliqué en mobilisant différentes théories.

D'autre part, Howlett (2019) évoque les moyens d'améliorer la résilience et la robustesse des politiques dans le temps ou, en d'autres termes, les mécanismes permettant d'éviter le démantèlement des politiques.

La résilience est la capacité à s'adapter à des perturbations internes/externes majeures, tandis que la robustesse fait référence à la capacité à maintenir la même performance face à une variété de contextes. Selon Howlett (2006), la réalisation de ces deux objectifs nécessite la duplication de certaines ressources et l'ajout d'outils politiques procéduraux (pour surveiller et réviser les politiques) afin de faire face aux événements imprévus et de "réparer" les politiques au fil du temps. Pourtant, s'il est plausible que davantage de contraintes institutionnelles et d'outils de " blocage " en général puissent réduire les chances de démantèlement direct (et vice versa), cela ne signifie pas que, dans de tels contextes, le démantèlement des politiques n'est pas réalisable (Jordan *et al.,* 2013). La résilience d'une politique donnée est donc une question importante pour analyser le contexte des changements de gouvernement.

Ces facteurs se caractérisent par le fait qu'ils échappent à l'influence directe des acteurs politiques et qu'ils peuvent modifier l'équilibre des forces au sein du champ d'action, favorisant ou compromettant ainsi son démantèlement (Gürtler *et al.,* 2019). La seconde approche se réfère principalement à l'économie politique, y compris les caractéristiques structurelles du secteur, la configuration des acteurs, leurs intérêts et leur pouvoir politique. Selon Gürtler *et al.* (2019), ces facteurs comprennent également les modèles spécifiques de conception des politiques qui façonnent la distribution des coûts et des avantages pour ceux qui sont affectés par une politique.

3.2. L'approche cognitive

Pour Peter Hall (1993), le changement des politiques publiques présuppose trois types de changements : i) les objectifs politiques et les structures normatives qui guident l'action publique ; ii) les instruments qui permettent de matérialiser le mouvement de l'action publique ; iii) les cadres institutionnels qui structurent l'action publique dans le domaine en question.

Pierre Muller (2005, p 158) propose une analyse cognitive des politiques publiques pour résoudre le dilemme entre le rôle des "structures et des acteurs".

Selon cet auteur, les structures sont "des systèmes durables d'interaction entre différents sous-systèmes sociaux, ne dépendant pas directement de l'action d'agents identifiables, fondés sur des institutions et des structures stabilisées pour interpréter le monde". Les acteurs sont "des agents identifiables (individuels ou collectifs) qui participent directement à l'action publique" (Muller, 2005, p 158).

Pour Muller, tout processus de changement de politique publique doit combiner une approche structurelle qui permet de mettre en évidence les contraintes et les contraintes et une approche par les acteurs qui met en évidence la marge d'autonomie des acteurs dans l'élaboration des

politiques. Il doit y avoir un lien entre les effets des structures et ceux des marges de manœuvre des acteurs politiques.

L'ambition de cette théorie du changement est donc d'essayer d'expliquer à la fois pourquoi les problèmes surgissent et pourquoi certaines solutions seront imposées par le processus d'élaboration des politiques. L'observation des transformations dans la relation globale et sectorielle L'observation des transformations dans la relation globale et sectorielle permet, dans une certaine mesure et avec un certain niveau de généralité, de prédire les changements de politique, car les acteurs intéressés par une politique spécifique n'ont pas la possibilité d'agir sur le niveau global, qui leur apparaît comme une structure, même si cette structure est le produit de l'action d'autres agents (Muller, 2005, p 169).

Ainsi, il est commode de séparer les "contraintes structurelles" des "référentiels"[10] . Pour Muller (2005), le " référentiel " est l'expression des cadres cognitifs et normatifs qui constituent le cœur de l'action publique.

L'analyse cognitive propose de construire une théorie du changement qui tente de révéler les mécanismes concrets par lesquels se combinent les effets structurels qui restreignent les acteurs et la liberté qu'ils conservent dans leurs relations avec les autres acteurs dans le cadre de la formulation et de la mise en œuvre des politiques. Dans cette perspective, le concept de " référentiel " constitue un outil intermédiaire pour penser à la fois l'autonomie des acteurs (...) et les restrictions qui encadrent leur action (à travers le " sentiment d'inéluctabilité " du changement de ce cadre cognitif et normatif, qui apparaît, peu à peu, comme une donnée irréductible et inévitable). (Muller, 2005, p 186)

L'approche cognitive offre donc une conception globale du changement de l'action publique qui repose sur trois hypothèses :

- Le changement des politiques publiques est le résultat d'une tension entre une dimension structurelle, qui exprime le poids des logiques de long terme telles que reflétées par les institutions, et une dimension d'action qui exprime la marge de jeu dont disposent les acteurs des politiques publiques en fonction de leur capacité à mobiliser des ressources et à mettre en œuvre des stratégies spécifiques ;

- Le concept de " référentiel " permet de rendre compte de cette tension puisqu'il exprime à la fois les contraintes des structures (à travers un ensemble de cadres cognitifs et normatifs qui pèsent sur les actions des acteurs et limitent leur champ d'action) et le travail de production cognitive et normative de ces mêmes acteurs, qui leur permet d'agir sur ces structures ;

- il est possible d'identifier les agents qui, selon des modalités différentes, vont prendre en charge cette tension entre le global et le sectoriel, en inscrivant dans leur champ ou secteur d'action, des pratiques qui favorisent le sens ou la signification par la définition d'un nouveau " référentiel " (Muller, 2005, p. 187).

Un élément central pour les analystes politiques et les observatoires est de pouvoir suivre et documenter les conséquences du démantèlement, mais aussi les réactions et les formes de résistance et/ou d'évasion.

[10] Pour Muller, le référent d'une politique est défini par la représentation de la place et du rôle d'un domaine, d'un problème ou d'un secteur particulier dans la société.

3.3. Réactions, alternatives et résistances

Quelles sont les alternatives locales ? Quelles sont les nouvelles formes d'organisation, les réseaux, les espaces alternatifs ?

Ce sont quelques-unes des questions qui ont animé les équipes de chercheurs de différents réseaux et institutions[11] qui, sous l'initiative du Réseau PP-AL, ont entrepris en 2017 et 2018 l'étude de la construction des politiques étatiques pour l'agroécologie et la production biologique au Brésil. Face à la fin des ressources fédérales allouées à la politique nationale d'agroécologie et de production biologique (PNAPO), l'étude a examiné le rôle des mouvements sociaux et des gouvernements étatiques ou municipaux dans la formulation de douze cas de politiques infranationales (Sabourin *et al.,* 2019 a & b, Guéneau *et al.* 2019 ; Sabourin et *al.,* 2020b).

L'approche théorique-méthodologique a mobilisé la sociologie de l'action publique (Lascoumes & Le Gales, 2012) en cherchant à enregistrer les caractéristiques des cinq éléments de l'action publique (acteurs, idées, institutions, processus et résultats) et les interactions entre eux.

Les principaux résultats montrent une dynamique plus ou moins longue ou laborieuse de construction de ces politiques étatiques à travers trois processus :

- les actions des groupes d'intérêt qui sont essentiellement sectorielles en matière de production et de transformation, avec peu de liens avec les autres secteurs (santé, éducation, consommation)

- la capacité des mouvements sociaux en faveur de l'agroécologie et de la production biologique à constituer des coalitions de cause plus ou moins décisives réunissant des organisations de la société civile, des associations de producteurs et des segments du pouvoir public exécutif et législatif de l'État ou de la municipalité et, dans certains cas, des acteurs privés de la production, de la certification et de la distribution de produits biologiques.

- les trajectoires d'institutionnalisation et de désinstitutionnalisation. Par exemple, dans des États pionniers comme le Paraná, le Minas Gerais et le Rio Grande do Sul qui avaient déjà une politique d'agroécologie avant la création du PEAPO en 2012, des processus de régression, de désinstitutionnalisation et de démantèlement de ces politiques ont été observés après les élections de 2018.

Face au démantèlement du PNAPO ou des politiques étatiques, nous avons observé quatre types de réactions qui ne sont pas exclusives mais, au contraire, complémentaires et parfois associées,

- des processus clairs de subsidiarité des politiques étatiques (Bahia, District fédéral, Maranhão, Pará, Sergipe) et municipales (São Paulo et Belo Horizonte)

- résistance des mouvements sociaux et mobilisation des conseils municipaux et des collèges territoriaux par la société civile et les exécutifs de l'Etat (Bahia, Ceara, Pernambuco, Sergipe)

- l'évitement ou l'alternative par l'accès aux financements internationaux, notamment ceux du FIDA, de la Banque mondiale, de la FAO et de l'IICA. En ce sens, il convient de mentionner le rôle de la résistance au démantèlement fédéral et la recherche d'alternatives par le Consortium des gouverneurs du Nord-Est (http://www.consorcionordeste-ne.com.br) à travers la recherche de ces fonds internationaux (Junqueira, 2021).

Évidemment, une étude spécifique ne représente qu'un instantané de la situation à un moment donné et l'important est de pouvoir reconstituer le film, d'avoir une idée du film, de l'évolution

[11] L'étude a rassemblé des chercheurs de Rede PP-AL, de RETE Brasil, du Réseau brésilien d'études rurales, de l'OPPA, du projet ANR *IDAE (institutionnalisation des agroécologies)*, des Noyaux d'agroécologie - NEA de l'UFPA et de l'UnB et de l'Association brésilienne d'agroécologie - ABA.

de ces processus de démantèlement ainsi que des réactions et résistances au fil du temps. Pour autant, indépendamment des approches théoriques, il convient de mentionner l'importance d'outils méthodologiques adaptés, et si possible légers et rapides ou raisonnablement accessibles.

Conclusions

Pour résumer cette récurrence théorique et méthodologique, tant la littérature spécialisée que nos tentatives d'appliquer le cadre de Bauer *et al*. 2013 (*policy dismantling*) aux politiques agro-alimentaires et agro-environnementales au Brésil convergent vers la nécessité d'une configuration analytique tripartite, articulée et complémentaire

L'appréhension des processus de démantèlement des politiques publiques gagne à intégrer trois dimensions :

i) des facteurs structurels (externes, domestiques ou situationnels),

ii) les éléments cognitifs relatifs aux structures et aux acteurs : ressources, connaissances, représentations et perceptions

iii) les jeux d'acteurs, leurs interactions, dans leur diversité et l'hétérogénéité des configurations, sans se limiter aux seuls calculs des gouvernants devant l'opinion publique.

Nous devons disposer de théories et de méthodes : la communication a présenté certaines approches déjà classiques : l'institutionnalisme historique, le changement de politique, l'analyse cognitive et d'autres approches plus récentes : *le démantèlement des politiques*, la résilience des politiques, etc.

En ce sens, nous pouvons noter l'importance du "*mélange d'*instruments" ou du *dosage des politiques,* car il est toujours plus difficile de démanteler un ensemble d'instruments complémentaires qu'une mesure isolée.

Nous avons également besoin de méthodes et d'outils qui tirent parti des nouvelles technologies et/ou qui sont adaptés à notre réalité et aux limites liées à la crise sanitaire et à l'accès limité au terrain ou à tous les acteurs politiques. On peut citer le *text mining*, la recherche et l'évaluation numériques, l'examen des budgets ou encore l'analyse de la perception des bénéficiaires et des acteurs au moyen d'un questionnaire/enquête en ligne, etc.

Fontaine et Hassenteufel (2002) appellent même à un " refroidissement théorique " et à un retour au terrain pour préciser les procédures d'analyse qui permettent de comprendre les changements dans les politiques publiques. Il s'agit de mettre en évidence le caractère profondément hybride de l'action publique qui mêle aujourd'hui éléments anciens et nouveaux, mais aussi de construire des outils d'analyse opérationnels afin de comprendre les politiques publiques comme des processus d'interaction de plus en plus complexes entre différents acteurs à différents niveaux. Comprendre la multidimensionnalité de ces interactions semble être aujourd'hui l'un des plus grands défis de l'étude des politiques publiques.

Références

Abramovay Ricardo, 1992, *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. Campinas (SP): Editora Hucitec/Editora da UNICAMP.

Albernaz, Vinicius. Análise das Características do Discurso Populista de Jair Bolsonaro nas Eleições Brasileiras de 2018, *Revista Portuguesa de Ciência Política*, v.12, p.131-146, 2019. DOI: 10.33167/218 4 -2078.R PCP2019.12/pp.131-146

Alves Elisio; Rocha Daniela. P. 2010. Ganhar tempo é possível? In: Gasques, J. G.; Vieira Filho, J. E.R.; Navarro, Z. A *Agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas*. Brasília: Ipea/Mapa.

Araujo, Luísa. "Michael W. Bauer e outros, Dismantling Public Policy. Preferences, Strategies and Effects", *Sociologia, Problemas e Práticas*, v.84, p.141-144, 2017.

Bauer, Michael. W. ; Jordan, Andrew ; Green-Pedersen, Christoffer ; Heritier, Adrienne. *Dismantling Public Policy* : Preferences, Strategies and Effects, Oxford : Oxford University Press, 2013.

Belik Walter, 1999. *PRONAF: Avaliação da operacionalização do programa*. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas – NEA,

Bergamasco, Sonia Maria; Antuniassi, Marcelo. H. R. 1986. *Bibliografia Sobre Produção Familiar na Agricultura Brasileira*. Botucatu: UNESP, v. 1. 218 p.

Bickel Jean François. 2009. *Les théories de l'Etat social*, Fribourg, CH: Université de Fribourg.

Bobbio Norberto.; Mateucci Nicolas; Pasquino Genaro. 2007, *Dicionário de Política*, Brasília: Editora UnB - Imprensa Oficial, 2 vols.

Busino Giovanni, 1988. Élites & bureaucratie, *Revue analytique des théories contemporaines*. Paris: Droz.

Cashore, Benjamin ; Howlett, Michael. Quel équilibre ponctuel ? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry, *American Journal of Political Science*, v. 51, n.3, p. 532-551, 2007.

Filho Clovis G.; Sautier Denis; Sabourin Eric; Cabral João.; Queiroz Manuel A.; Sampaio Nicolas F.; Mafra Roberto; 1997. *Pesquisa e Desenvolvimento: subsídios para o desenvolvimento da agricultura familiar brasileira*, Brasília: EMBRAPA SPI, 40p. Agricultura Familiar (1).

Fischer, Sandra ; Vaz Aline. Le populisme dans le Brésil des contre-positions : manipulation de l'authentique et désacralisation du contraire, *Agenda Política*. v.8, n.1, p.131-156, 2020.

Fleury Teixeira, Sonia Maria ; Pinho Carlos Eduardo S. Les gouvernements autoritaires et la corrosion du réseau de protection sociale au Brésil, Liquéfaction du réseau de protection sociale dans le Brésil autoritaire, *Rev. katálysis* n. 21, v.01, Jan-Avr 2018. https://doi.org/10.1590/1982-02592018v21n1p14.

Fleury Teixeira,, Sonia Maria ; Temporão José Gomes Acabar com os pobres, não com a pobreza ; in *Folha de São Paulo* 30/04/2021 https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/04/acabar-com-os-pobres-nao-com-a-pobreza.shtml

Fontaine, Joseph ; Hassenteufel, Patrick. Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et 'refroidissement' théorique. In Fontaine, J. ; Hassenteufel, P. *To change or not to change : les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes : PUR, pp.9-29, 2002.

Grisa Catia; Schneider Sergio, 2015. Brasil: Duas décadas de Políticas públicas para la agricultura familiar In Sabourin E; Samper M, Sotomayor O (Org.) *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*. San José, C Rica: IICA, CEPAL, Red PP-AL, CIRAD, pp 77-111

Grisa, Catia. Les changements dans les politiques publiques en faveur de l'agriculture familiale au Brésil : de nouveaux médiateurs pour d'anciens référents. *Raizes*, v.38, n.1, p.36-50, 2018. https://doi.org/10.37370/raizes.2018.v38.37

Guéneau, Stéphane ; Sabourin, Eric ; Niederle, Paulo A. ; Schmitt, Claudia J. Tensions internes et ruptures politiques : où en est le processus d'institutionnalisation de l'agroécologie au Brésil ?, *Économie rurale*, v.372, p.103-117, 2020. Consulté le 02/09/2020. http://journals.openedition.org/economierurale/7768

Guimarães Marcelo, 2013 "*Desenvolvimento rural: territórios e redes*." Rio de Janerio, UFRRJ-CPDA Thèse de doctorat em Sciences Sociales.

Gürtler, Konrad ; Postpischil, Rafael ; Quitzow, Rainer. Le démantèlement des politiques en matière d'énergies renouvelables : les cas de l'Espagne et de la République tchèque. *Energy Policy*, v. 133, 110881, 2019. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.110881

HalL Peter. Policy Paradigm, Social Learning and the State *Comparative politics*, v.25, n.3. p. 275-296, 1993.

Hassenteufel, P. (2011). Chapitre 5 - L'action publique comme construction collective d'acteurs en interaction. Dans : , P. Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique* (pp. 115-156). Paris: Armand Colin. https://doi.org/10.3917/arco.hasse.2011.01.0115"

Howlett, Michael ; Cashore, Benjamin. Le problème de la variable dépendante dans l'étude du changement de politique. *Journal of Comparative Policy Analysis*, v.11, n.1, p.33-46, 2009. https://doi:10.1080/13876980802648144

Howlett, Michael. "Conclusion : le cycle de dé/régulation". Dans RAMESH, Mishra & HOWLETT, Michael (eds) Deregulation and its Discontents. Cheltenham : Edward Elgar, pp. 228-36, 2006.

Howlett,, Michael. Les outils politiques procéduraux et les dimensions temporelles de la conception des politiques. La résilience, la robustesse et l'enchaînement des combinaisons de politiques. *Revue internationale des politiques publiques*, v. 11, n.1, p. 27-45, 2019.

Jordan, Andrew ; Bauer, Michael. W. ; Green-Pedersen, Christoffer. Policy Dismantling, in : *Journal of European Public Policy*, v.20, n.5, p. 795-805., 2013. http://mwbauer.eu/wp-content/uploads/2018/05/Policy-Dismantling.pdf

Junqueira, Cairo. O Consórcio Nordeste e a internacionalização dos governos estaduais em meio à pandemia de COVID-19" Observatorio Idef - Internationalizaçao decentralizada em Foco 31/03//2021, Acesso 20/04/2021 https://idefufpb.com/2021/03/31/artigo-de-opiniao-o-consorcio-nordeste-e-a-internacionalizacao-dos-governos-estaduais-em-meio-a-pandemia-de-covid-19/

Kingdon John W. 1984, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown

Lamarche, Hughes (org.) 1993. *A agricultura familiar I*: uma realidade multiforme. Campinas (SP): Editora da UNICAMP.

Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, *Sociologie de l'action publique.* (2e édition), Armand Colin, coll. « 128 », 2012, 128 p.

Lecuyer Lauren, (2018) Analyse comparée des élites fédérales au Brésil et au Mexique. L'Exemple des trajectoires des politiques d'appui à la petite agriculture (1960-2000). Thèse de Doctorat en Science Politiques, Université de Montpellier, 516p

Leite Sergio P; Medeiros Leonilde, 2003. Marchas e contramarchas na política agrária, in *Política agrária e assentamentos*, Brasília: NEAD-MDA.

Leite, Acácio Z. ; Castro, Luís F. Perdigão de ; Sauer, Sérgio. La question agraire dans le moment politique brésilien : libéralisation et marchandisation de la terre dans l'État minimal de Temer. *Okara - La géographie en débat*, v. 12, p. 247-274, 2018.

Leite, Sergio P. Dynamique foncière, expansion de l'agrobusiness et financiarisation de l'agriculture : pour une sociologie des transformations agraires. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, v. 4, p. 1-22, 2019.

Mahoney James, 2001. Path dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, 36 (1), 2001 : 111-141.

Mattei, Lauro. La politique agraire et les déboires du gouvernement Temer. *Okara : la géographie en débat*, v.12, p. 293-307, 2018.

Mattei, Lauro. Les conséquences socio-économiques du coup d'état parlementaire au Brésil. *Bresil(S)*, v.1, p. 1-13, 2018.

Milhorance, C., Le Coq, JF. & Sabourin, E. (2021) Dealing with cross-sectoral policy problems: An advocacy coalition approach to climate and water policy integration in Northeast Brazil. *Policy Science* (2021). https://doi.org/10.1007/s11077-021-09422-6 https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-021-09422-6

Milhorance Carolina, Sabourin Eric, Chechi Leticia & Mendes Priscylla (2021) The politics of climate change adaptation in Brazil: framings and policy outcomes for the rural sector, *Environmental Politics*, DOI: 10.1080/09644016.2021.1907097 https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1907097

Mlhorance, C.; M., Sabourin. E. Le Coq J.F. Mendes P. (2020) Unpacking the policy mix of adaptation to climate change in Brazil's semiarid region: Enabling instruments and coordination mechanisms, *Climate Policy*, 593-608,https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1753640 https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14693062.2020.1753640

Milhorance Carolina, Eric Sabourin, Priscylla Mendes Implementação e coordenação das políticas de adaptação às mudanças climáticas no semiárido baiano e pernambucano, Brasília, Texto para Discussão, Série Working Papers N°4 http://inct-odisseia.i3gs.org/wp-content/uploads/2020/04/WP4.pdf

Mény, Yves ; Thoenig, Jean Claude. *Politiques publiques*, Paris : PUF, 1989.

Muller Pierre. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, v .55, n.1, p.155-187, 2005. DOI : 10.3917/rfsp.551.0155

Navarro Zander; Pedroso T.M. 2011, *Agricultura familiar:* é preciso mudar para avançar. Texto para discussão 42. Brasília (DF): Embrapa Informação Tecnológica.

Niederle, Paulo ; Grisa, Catia ; Picolotto, Everton ; Soldera, Denis. Disputes narratives sur les politiques publiques d'agriculture familiale au Brésil : attaques conservatrices et contre-mouvements restreints. *Revue de recherche latino-américaine*, v. 54, p. 707-720, 2019.

Niederle P., Petersen, P.; Grisa, C; Coudel E, Schmitt, C. Schneider E., Sabourin E Brandebourg A., Lamine C. Ruptures in the Agroecological Transitions: Institutional Change and Policy Dismantling in Brazil in *Journal of Peasant Studies*, 2022, in press

Oliveira Gercina A. de. 1970, A burocracia weberiana e a administração federal brasileira in *Revista de Administração Pública* 4 (2) 1970: 47 – 74.

Pierson, Paul. *Dismantling the Welfare State*, Cambridge : Cambridge University Press, 1994.

Porto, S. I. . *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):* Política Pública de Fortalecimento da Agricultura Familiar e da Agroecologia no Brasil. 1. ed. Baéza, Jaén: Universidad Internacional de Andalucía,, 2016. 136p .

Sabatier Paul (Ed) 1993, *Theories of the policy process*, Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier Paul; Jenkins-Smith Hank. (Eds.) 1993, *Policy Change and Learning*: An Advocacy Coalition Approach. Boulder, CO: Westview Press.

Sabourin E. 2015. Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil. *Novos Cadernos NAEA*, 18 (1) : p. 123-143. http://dx.doi.org/10.5801/S21797536

Sabourin E. Analyse socio-historique de la politique d'agriculture familiale du Brésil in *Brésils*, 13-2018 https://journals.openedition.org/bresils/2439https://journals.openedition.org/bresils/docannexe/image/2439/img-3.png

Sabourin E Erosão, crise e desmonte de políticas para a agricultura familiar e agroecologia na América Latina in Seminário Nacional "*Políticas públicas para o meio rural brasileiro no período recente: mudanças, continuidades e rupturas*", Rio de Janeiro: UFRRJ-CPDA, 10 et 11 décembre 2018

Sabourin, Eric. Desmantelamento de políticas públicas no Mercosul in Seminário Internacional "*Estado, políticas públicas em mundos rurais: perspectivas e desafios*", Rio de Janeiro: UFRRJ – CPDA, 16 de dezembro de 2020.

Sabourin, Eric; Craviotti, Clara; Milhorance, Carolina. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina, *International Review of Public Policy*, v.2, n.1., p. 45-67, 2020a https://doi.org/10.4000/irpp.799

Sabourin, Eric; Tadeu da Silva Luís Raimundo; Avila, Mario L. Construção da política de agroecologia e produção orgânica no Distrito Federal, *Revista Brasileira de Agroecologia* v. 14, n. 2. Esp., p. 35-50 2019 DOI: https://doi.org/10.33240/rba.v14i2.2295

Sabourin,, Eric; Guéneau, Stéphane; Colonna, Julianna; Tadeu da Silva, Luís Raimundo (Org.) *Construção de políticas Estaduais de agroecologia e produção orgânica no Brasil*: avanços obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais. Curitiba: CRV Editora e Red PP-AL, 2019 https://editoracrv.com.br/produtos/detalhes/34384-construcao-de-politicas-estaduais-de-agroecologia-e-producao-organica-no-brasil-bravancos-obstaculos-e-efeitos-das-dinamicas-subnacionais

Sabourin E., Oliveira L.M.R., Goulet F., Martins E. S. (Org). *Public policies for adapting agriculture to climate change in semi-arid Northeast Brazil* Rio de Janeiro, Editora @papers, ReFBN, Red PP-AL, 2022. 260p

Sabourin E, Grisa C, Niederle P, Pereira Leite S, Milhorance C, Damasceno Ferreira A, Sauer S, Andriguetto-Filho JM. 2020. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cah. Agric.* 29: 31. https://www.cahiersagricultures.fr/articles/cagri/pdf/2020/01/cagri200104.pdf https://doi.org/10.1051/cagri/2020029

Sauer, S.; Leite, A.Z. 2017. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de Assentamentos*, v. 20, p. 14-40,

Silva Jose Graziano da. 1982, *A modernização dolorosa*: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil, São Paulo, Zahar Editores

Tonneau J.P. (ed.), Sabourin E. (ed.). 2007. *Agricultura familiar* : interação entre politicas publicas e dinâmicas locais : ensinamentos a partir de casos. Porto Alegre: UFRGS, 321p.. http://livraria.ufrgs.br/produto/963/agricultura-familiar-interacao-entre-politicas-publicas-e-dinamicas-locais

Veiga José Eli, 1991. *O desenvolvimento agrícola*: uma visão histórica. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo/Hucitec.

Wanderley Maria Nazareth, 1996. Raízes históricas do campesinato brasileiro in: *XX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais* (ANPOCS), Caxambu-MG.

Wanderley Maria Nazareth, 2009 A modernização sob o comando da terra: os impasses da agricultura moderna no Brasil in Wanderley M. N. *O Mundo rural como um espaço de vida. Reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar é ruralidade*. Porto Alegre: UFRGS, 45-67

Wanderley Maria Nazareth, 2013. Reflexões acerca da agricultura familiar e campesinato no Brasil e na França in Seminário *Diálogos contemporâneos acerca da questão agraria e agricultura familiar no Brasil e na França*, Paris, AgroParisTech/Ladyss/CAPES, 24-25 abril de 2013