# DINÂMICAS SOCIOAMBIENTAIS NO BRASIL:

## ATORES, PROCESSOS E POLÍTICAS

**ORGANIZADORES**

Stéphanie Nasuti

Marcel Bursztyn

Carlos Saito

Marie-Paule Bonnet

# DINÂMICAS SOCIOAMBIENTAIS NO BRASIL:

## ATORES, PROCESSOS E POLÍTICAS

Este trabalho teve o apoio do projeto INCT Odisseia/Observatório das Dinâmicas Socioambientais: sustentabilidade e adaptação às mudanças climáticas, ambientais e demográficas (chamada INCT - MCTI/CNPq/CAPES/FAPs n.16/2014), com suporte financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) processo 465483/2014-3; Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) processo 23038.000776/207-54; e Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF) processo 193.001.264/2017. As modalidades da pesquisa foram aprovadas pelo Comitê de ética em pesquisa (CEP) da Universidade de Brasília em 25/10/2018, CAAE n. 95385318.7.0000.5540.

**AUTORES**

Adriane Michels-Brito
Alexandre Maduro-Abreu
Amanda Moraes
Ana Claudia Almeida
Ana I.R. Cabral
Anne-Elisabeth Laques
Antonio Oviedo
Beatriz dos Santos
Carlos Saito
Carolina Milhorance
Carolina Arrais
Caroline Barcelos
Christoph Huber
Christophe Le Page
Daniela Nogueira
Danielle Wagner
Danyel de Carvalho
Denise Lima
Diego Lindoso
Eduardo Caldas
Elton Oliveira
Emilie Coudel
Eric Sabourin
François-Michel Le Tourneau
Gabriela Litre
Gabriela Zamignan
Gidelmo de Jesus
Giovana Batista
Guadalupe Sátiro
Gustavo Melo
Henrique Pereira
Henrique Roig
Igor Fonseca
Jean-François Le Coq
Jérémie Garnier
Jôine do Vale
Júlia Lopes
Juliana Dalboni
Julianna Colonna
Kayton de Ávila
Kevin Chapuis
Larisa Gaivizzo
Larissa Rosa
Letícia Brito
Louise Cavalcante
Lucas Brasil
Luciana Pinheiro
Luciana Rodrigues
Luiz da Silva
Marcel Bursztyn
Marcelo Thales
Mariana Piva
Marie-Paule Bonnet
Mário Ávila
Marion Daugeard
Martin Coy
Nelson Dávalos
Neriane da Hora
Patrícia Mesquita
Patrick Caron
Paula Castanho
Pierre Bommel
Priscylla Mendes
Rafael Reis
Renata Távora
Ricardo Folhes
Romero Gomes
Roseli Santos
Samira Andrade
Saulo Rodrigues-Filho
Stéphanie Nasuti
Suely Demesio
Tais Oliveira
Thiago Gomes
Tobias Töpfer
Valdir Steinke
Vincent Bonnal
Vincent Nédélec

# DINÂMICAS SOCIOAMBIENTAIS NO BRASIL:

## ATORES, PROCESSOS E POLÍTICAS

**ORGANIZADORES**
Stéphanie Nasuti
Marcel Bursztyn
Carlos Saito
Marie-Paule Bonnet

EDITORA IABS

Brasília, 2022

Financiadores

Apoio

Realização

## COMITÊ CIENTÍFICO

**Vincent Dubreuil**
*Université Rennes 2, França*

**Damien Arvor**
*Centre National de la Recherche Scientifique, França*

**Cimone Rozendo de Souza**
*Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil*

**Maria Odete Alves**
*Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE) do Banco do Nordeste do Brasil, Brasil*

**Suely Salgueiro Chacon**
*Universidade Federal do Ceará, Brasil*

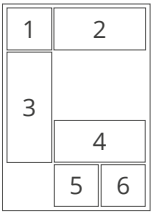
**Esther Katz**
*Institut de Recherche pour le Développement, França*

**Claudio Antonio Goncalves Egler**
*Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil*

**Jean-François Tourrand**
*Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, França*

**Beatriz Funatsu**
*Centre National de la Recherche Scientifique, França*

**FOTOS CAPA**




1 - Patrícia Mesquita
2 - Marie-Paule Bonnet
3 - Émilie Coudel
4 - Claudio Chena
5 - Claudio Chena
6 - Gabriel Bursztyn

**COORDENAÇÃO EDITORIAL**
Flávio Silva Ramos (Editora IABS)

**REVISÃO GRAMATICAL E ORTOGRÁFICA**
Stela Máris Zica

**PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**
Esa Gomes Magalhães, Paula da Silva Rocha e Júlia Mendes Araújo (Editora IABS)

**Catalogação na Fonte**

Observatório das Dinâmicas socioambientais – INCT- Odisseia

Dinâmicas socioambientais no Brasil: atores, processos e políticas. Stéphanie Nasuti, Marcel Bursztyn, Carlos Saito e Marie-Paulie Bonnet(organizadores) – Brasília: Editora IABS, 2022.

ISBN 978-65-87999-33-3

doi: 10.18472/9786587999333

500 p. ; Color.

1. Mudanças Climáticas. 2. Coconstrução de conhecimentos. 3. Sustentabilidade. 4. Biomas Brasileiros. 5. Políticas Públicas I. Odisseia-INCT. II. Editora IABS. III. Título.

CDU: 504.06
338

CAPÍTULO 11

# A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA: PERSPECTIVAS COMPARADAS ENTRE O DISTRITO FEDERAL E SÃO PAULO

MÁRIO AVILA, EDUARDO CALDAS, JULIANNA COLONNA, LUIZ DA SILVA, ERIC SABOURIN

## 1 INTRODUÇÃO

Este é um texto de cunho metodológico apontando conceitos, aplicações, limites e avanços do uso da noção de ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012) para a análise das políticas de agroecologia e produção orgânica[1]. O texto baseia-se na aplicação de um quadro analítico inspirado no pentágono da ação pública de Lascoumes e Le Galès no Distrito Federal (DF) e no estado de São Paulo (SP), sobretudo nas fases de concepção, construção e início de implementação dessas políticas.

Commaille (2014, p. 599) define o enfoque da ação pública como

> *uma abordagem que tenha em conta tanto as ações das instituições públicas como as de uma pluralidade de atores, públicos e privados, da sociedade civil, bem como da esfera estatal, atuando conjuntamente, em múltiplas interdependências, em nível nacional, mas também local e possivelmente supranacional, para produzir formas de regulação das atividades coletivas.*

A abordagem da ação pública rompe com os modelos tradicionais de análise de política pública à medida que essa ação demonstra não existir: i) sucessão necessária e suficiente entre alterações de leis e transformação da política; ii) unicidade do Estado, já que ele é permeado por diversos grupos com capacidade de criar ou bloquear reformas; iii) imparcialidade nas decisões do

[1] Este texto foi elaborado a partir dos resultados do projeto ATTER, financiado pelo programa Horizon 2020/ Marie Skłodowska-Curie da União Europeia, projeto n. 101007755.

Estado, já que ele é permeado por diversos grupos, atores, inclusive atores ocultos, os quais atuam com diversas estratégias que podem bloquear ou modificar as políticas públicas de acordo com seus interesses; iv) processos unidirecionais ou cíclicos (LASSWELL, 1956) na construção de políticas públicas. A ação pública discorda da unicidade, do ideal cíclico e da hierarquização adotados pelos modelos tradicionais. Ela propõe analisar as políticas públicas a partir das interações dinâmicas entre seus elementos constitutivos, atores, instituições, representações, processos e resultados (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Os próprios autores da proposta admitem que se trata de uma orientação pedagógica que não possui capacidade explicativa sobre esses cinco elementos constitutivos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Ela seria, portanto, insuficiente para trazer evidências dos conflitos, das tensões e das questões de poder que se mostram igualmente importantes como discutiremos a seguir.

Nessa perspectiva, ainda é preciso ter em foco os instrumentos, a gênese da ação pública, as ideias e interesses. Além disso, deve-se considerar os diferentes níveis e suas interações na gestão de políticas, a governança e o papel dos profissionais, elites e grupos de interesses envolvidos na política e ação pública.

Os territórios de implementação de políticas públicas são únicos em suas nuances e diversidade. Neles ocorrem dinâmicas de ação e de resultados alcançados que não se explicam sem considerar os diferentes elementos do pentágono da ação pública e suas interações.

Os estudos[2] no Distrito Federal (SABOURIN; SILVA; AVILA, 2019), no estado de São Paulo e na cidade de São Paulo (CALDAS; COLONNA, 2019) foram realizados entre 2018 e 2019 no marco dos trabalhos do projeto INCT Odisseia[3] e da Rede PP-AL[4].

---

[2] Mais detalhes do estudo podem ser vistos no Capítulo 11 do livro: SABOURIN, E. *et al.* **Construção de Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil**: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais. Editora CRV, Brasília, 2019

[3] INCT Odisseia: http://inct-odisseia.i3gs.org/

[4] PP-AL: https://www.pp-al.org/en/noticias/book-peapo

## 2 BREVE CONTEXTO

Os processos de institucionalização da agroecologia no âmbito das políticas públicas no Brasil advêm do acúmulo de inúmeras iniciativas (sociais, produtivas, políticas e acadêmicas) e instrumentos de políticas a favor da agroecologia mapeados tanto na escala nacional (SAMBUICHI *et al*., 2017; SCHMITT *et al*., 2016) como mais recentemente nas unidades federativas (AVILA et al., 2021; GUÉNEAU *et al*., 2019). Esse conjunto de experiências originam-se de diálogos e controvérsias em redes e espaços de interlocução que perpassam questões alimentares, territoriais, identidades sociais, saúde coletiva, mudanças climáticas, questão agrária e fundiária, gestão e uso dos bens comuns, processos de transições sociotécnicos e mediações entre rural e urbano.

Atualmente, em 2021, o Brasil conta com a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012) apesar de todos os processos de desmantelamento em curso (SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020) e 19 estados brasileiros possuem legislação específica sobre o tema (DF, MA, SP, AL, BA, CE, MG, PB, SC, PR, PE, SE, GO, RS, RN, AM, ES, MS, RO). Nos estudos de caso, Distrito Federal e São Paulo, embora o ativismo a favor da incorporação da agroecologia na agenda política tenha iniciado ainda nos anos 1990, os projetos de leis foram escritos e debatidos nos últimos anos e as leis foram promulgadas entre 2017 e 2018.

## 3 OS ESTUDOS DE CASOS

A cidade de São Paulo foi proposta inicialmente como foco de análise para aplicar o referencial analítico dos autores francófonos, diferentemente das outras equipes de pesquisa do mesmo grupo que estavam realizando as suas análises sobre as políticas estaduais – Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (Peapo) – e sobre o Distrito Federal (SABOURIN; SILVA; AVILA, 2019). No início da organização da referida pesquisa, o estado de São Paulo ainda não tinha instituído a sua Peapo e havia por parte dos autores uma percepção de que os atores e fatores localizados no município de São Paulo eram muito mais centrais para o avanço da institucionalização dessa

questão que o restante do estado. Como veremos adiante, essa percepção é apenas parcialmente confirmada, sendo na verdade fortemente influenciada pelo método bola de neve, utilizado para realizar as entrevistas.

No caso do Distrito Federal (DF), foi realizada a análise da construção da Política Distrital de Agroecologia e Produção Orgânica do Distrito Federal (Pdapo-DF), promulgada em janeiro de 2017, a partir do referencial da sociologia da ação pública (LAGROYE *et al*., 2006; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Foi também mobilizada a noção de "rede de ação pública" (RHODES, 2008) por adequar-se melhor à realidade institucional fragmentada da agroecologia no DF que ainda não constitui um verdadeiro movimento social estruturado e estabilizado.

As redes de políticas públicas segundo o autor "são conjuntos de ligações institucionais formais e informais entre agentes governamentais e outros atores estruturados em torno de crenças e interesses compartilhados, negociados de forma permanente, na formulação e implementação de políticas públicas" (RHODES, 2008, p. 426).

Foram diagnosticados três grupos de interesse formalizando uma coalizão de política pública de agroecologia e produção orgânica: o da produção orgânica, o da agroecologia e aquele das instituições públicas.

A análise da construção da Pdapo-DF apresentou três elementos centrais: i) a reivindicação e promoção da política são frutos dos esforços de uma coalizão criada em torno de pioneiros da agricultura alternativa desde os anos 1980; ii) a subcoalizão (agroecologia e produção orgânica), que tem mais proximidade com um determinado perfil de produtores; e iii) uma nova proposta da Pdapo-DF. Os resultados refletem bem as ideias e posicionamentos dos grupos de interesses identificados no estudo.

Nos dois casos, essa política distrital ou estadual tem progredido porque tem integrado uma visão ampla da agroecologia e da produção orgânica junto com ações de combate à pobreza, inclusão social e produtiva, promoção da segurança e soberania alimentar, da equidade, justiça e cidadania no campo, também alvos estratégicos dos seus promotores.

O quadro seguinte (Quadro 1) sintetiza as principais contribuições, limites e avanços que os casos sugerem ao referencial analítico da ação pública.

**Tabela 1 – Comparação entre dois estudos de caso com a utilização da matriz de análise adaptada de Lascoumes e Le Galès (2012).**

| CATEGORIAS DE ANÁLISE | SÃO PAULO (CIDADE E ESTADO) | DISTRITO FEDERAL |
|---|---|---|
| Instrumento escolhido para análise | Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica do estado de São Paulo (Peapo-SP) | Construção da Política Distrital de Agroecologia e Produção Orgânica do DF (Pdapo-DF) |
| Atores envolvidos na produção do instrumento | Atores do setor executivo nacional (CPOrg), estadual (Ater, secretarias estaduais) e municipal (secretarias municipais).<br>Atores do Poder Legislativo estadual e municipal.<br>Atores da sociedade civil organizada (ONGs, Coletivos). | Grupos de interesse: a) **da produção orgânica** (Associação de Agricultura Ecológica (AGE); Sindicato dos Produtores de Orgânicos – Sindiorgânicos, Fazenda Malunga, Sítio Corujinha); b) **da agroecologia** (Associação Brasiliense de Agroecologia (Abraa); Núcleo de Estudos de Agroecologia (NEA), Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), diferentes associações de produtores agroecológicos (Chapadinha, São Bartolomeu, Lago Oeste, entre outras) e Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) e c) **do setor público** (Secretaria de Agricultura (Seagri-DF), Empresa de Assistência Técnica (Emater-DF), |
| | | Ceasa-DF, Secretaria de Ciência e Tecnologia do DF, Embrapa, UnB, Ministério da Agricultura).<br>Esses grupos constituem uma rede de ação pública por meio de uma coalizão ampla de polícia pública de agroecologia e produção orgânica na escala do DF. |

| CATEGORIAS DE ANÁLISE | SÃO PAULO (CIDADE E ESTADO) | DISTRITO FEDERAL |
|---|---|---|
| Instituições (normas que governam as interações entre os atores) | • CPOrg;<br>• Frente Parlamentar em Defesa da Produção Orgânica e Desenvolvimento da Agroecologia;<br>• Projeto estadual Guarapiranga Sustentável, apoiado legalmente na Lei Específica da Guarapiranga;<br>• Protocolo Estadual de Transição Agroecológica;<br>• Lei municipal de aquisição progressiva de merenda orgânica ou de base agroecológica. | • CPOrg;<br>• Câmara Setorial de Agroecologia e Produção Orgânica do DF, a CAO: órgão consultivo do Governo do Distrito Federal, vinculado à Seagri-DF, com o objetivo de debater e acompanhar ações, e apresentar proposições relacionadas ao desenvolvimento da agroecologia e da produção orgânica;<br>• Emater-DF e Seagri-DF. |
| Resultados | A análise realizada permitiu compreender o contexto anterior à construção da Peapo-SP e sua constituição, mas não dos resultados do instrumento, pois ele havia sido aprovado há pouco tempo. O quadro analítico facilitou o reconhecimento de que a Peapo-SP é na verdade resultado de um conjunto de experimentações anteriores e instrumentos difusos no tempo e no espaço ocorridos tanto no âmbito do estado quanto no âmbito do município e da sociedade civil, não hierarquizados e sem uma linearidade cíclica entre eles. | No caso da Pdapo-DF, foram identificadas subredes temáticas que correspondem aos grupos de interesse dos orgânicos e da agroecologia, a rede intergovernamental corresponde às instituições do setor público federal e distrital, e a comunidade de política pública corresponde ao conjunto dos atores mobilizados na rede de ação pública da agroecologia e produção orgânica. |

| CATEGO-RIAS DE ANÁLISE | SÃO PAULO (CIDADE E ESTADO) | DISTRITO FEDERAL |
|---|---|---|
| Processos | Diversos atores participaram da construção da Peapo-SP, a qual é fruto de diversos processos, tais como:<br>• A transição orgânica ou agroecológica de agricultoras e agricultores na cidade de São Paulo por meio do incentivo/obrigatoriedade do poder público estadual e municipal; | O processo histórico distingue três momentos:<br>• 1980-1990 os pioneiros em torno da AGE com uma visão unificada da agricultura alternativa e ecológica;<br>• 1990-2010: o racha na AGE e o desenvolvimento do setor da produção orgânica mais que agroecológica;<br>• 2010 até hoje: impulsionado pela UnB, IFB e Embrapa–Emater, os assentamentos e as CSA, a agroecologia se desenvolve de maneira diversificada. |

| CATEGORIAS DE ANÁLISE | SÃO PAULO (CIDADE E ESTADO) | DISTRITO FEDERAL |
|---|---|---|
| | • Processo legislativo estadual por meio da Frente Parlamentar de articulação entre dois setores distintos: agricultura e meio ambiente;<br>• Protagonismo de burocratas, técnicos e extensionistas na criação e aplicação de instrumentos;<br>• A ênfase no processo de formação, disseminação, extensão rural, produção e troca de conhecimento;<br>• Processo antigo e difuso da sociedade civil que se organizou em torno da proposta de uma agricultura mais sustentável. | O conjunto desses três grupos de interesse configura uma coalizão ampla de política pública de agroecologia e produção orgânica na escala do DF, cujos principais elementos constitutivos são os membros componentes, as crenças e valores mobilizados, os recursos políticos, as arenas e espaços específicos, assim como modalidade de interação. No entanto, a subcoalizão da agroecologia tem desenvolvido, na última década, uma forma particular de articulação em rede. A Abraa é um dos resultados desse trabalho de abertura de variadas frentes e de ocupação de espaços em prol da agroecologia, para além do mercado, da produção e da legislação. |
| Representações | Diferentes significados da concepção de agriculturas alternativas são encontrados no contexto de criação da Peapo-SP e que são um *continuum* entre dois "opostos": produção agroecológica e orgânica. | No Distrito Federal, a proximidade "pragmática" entre agroecologia e produção orgânica termina mantendo nas instituições e nas políticas públicas do DF uma visão reduzida da agroecologia, uma versão mais tecnológica quando não tecnocrática. |

# 4 APLICAÇÕES NOS DOIS CASOS

## 4.1 DISTRITO FEDERAL

No caso do Distrito Federal, as redes de políticas públicas (RHODES, 2008[2]) foram mobilizadas para dar conta de completar as análises e foi a partir desse referencial que os autores alcançaram as tensões, conflitos e interesses das distintas coalizões que animam as redes políticas mobilizadas: i) os produtores e movimentos da agroecologia; ii) os produtores e organizações da produção de orgânicos; e iii) o setor público.

Nas palavras de Sabourin, Silva e Avila (2019, p. 220), esses grupos de interesse, embora defendam em primeiro lugar suas próprias causas, conseguiram interagir ou se unir, constituindo uma rede de ação pública a favor da agroecologia e da produção orgânica, mais ou menos estruturada e mais ou menos forte, segundo os seus momentos na sua trajetória desde os anos 1980 até hoje.

As estratégias e atuação dos grupos de interesse se dividem em períodos que gradativamente a coalização se fortalece. O primeiro momento, de 1980 a 2000, corresponde à emergência dos primeiros atores (pessoas e instituições) que promoveram uma agricultura mais ecológica no Distrito Federal. É o período da agricultura alternativa e dos atores pioneiros. Era um movimento marginal tanto na sociedade quanto na agenda pública.

O segundo momento vai de 2000 a 2008 e corresponde aos primeiros resultados da atuação dos pioneiros tanto nos espaços privados quanto nas instituições públicas. Esse período foi nomeado pelo então presidente da Emater-DF (2018) de "transição agroecológica institucional" provocada pelos técnicos de serviço público.

O terceiro momento iniciou-se em 2008, com a chegada de pesquisadores e intelectuais orgânicos, organizando o I Seminário de Agroecologia do DF e entorno, e culminou em 2017 com a realização do VI Congresso da Sociedade Científica Latino-americana de Agroecologia (Socla), do X Congresso Brasileiro de Agroecologia (CBA) e do V Seminário de Agroecologia e Produção Orgânica do DF e Entorno. Integra também o marco do terceiro período a

criação da Política Distrital de Agroecologia e Produção Orgânica (Pdapo-DF) e a incorporação da agroecologia na agenda pública. É perceptível a adaptação gradativa de instrumentos de políticas incorporando tanto elementos da produção orgânica quanto da agroecologia.

Embora, analiticamente, três grupos tenham sido identificados e estudados, eles têm uma origem comum – os "pioneiros da agricultura alternativa" – e todas as características de um núcleo próximo e solidário de elites programáticas que teve a capacidade de atuar e influenciar as mais altas esferas da política, dos ministérios, da administração distrital, da pesquisa federal e da UnB, assim como entre os produtores.

## 4.2 SÃO PAULO

O estudo, conduzido por Caldas e Colonna (2019) no estado de São Paulo, procurou compreender as trajetórias da agroecologia na região até a promulgação da política estadual em 2018. A trajetória da agricultura alternativa e ecológica e sua aproximação ao movimento de produção orgânica é chave para compreender esse processo, sua articulação política.

Processos estes que devem ter em perspectiva o conflito, as tensões, os interesses e as negociações. No esquema analítico de Lascoumes e Le Galès, processos incluem elementos que, por vezes, são invisibilizados pelos analistas de políticas públicas.

O caso do estado de São Paulo se limita ao processo de produção da Peapo como instrumento de política pública e a análise dos atores sociais e políticos envolvidos no processo por não haver ainda efeitos e resultados concretos para a análise. Os instrumentos, nesse caso, decorrem de construções difusas e resultado de experimentações ao longo do tempo e em diferentes espaços que se consolidam na Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica de SP.

Quando as atividades de campo e entrevistas foram realizadas em 2019, o estado de SP havia recentemente aprovado sua Peapo, a qual foi instituída em 2018, por meio da Lei nº 16.684, publicada em 19 de março. Ainda que já estivesse instituída, os resultados da sua aplicação ainda eram incipientes

no melhor dos casos, e inexistentes sob vários aspectos. Um dos resultados da análise permitiu evidenciar que "a lei não é ponto de partida nem de chegada na configuração da ação pública estadual de agroecologia e produção orgânica, mas ponto intermediário, entre as referidas articulações e experiências prévias e as regulamentações demandadas para sua efetiva implementação (CALDAS, COLONNA, 2019, p. 122).

O histórico dessas articulações e experiências começa por volta dos anos 1970, fora da cidade de São Paulo, na fundação da Estância Demétria, em Botucatu, seguida pela Associação Brasileira de Agricultura Biodinâmica e da Associação de Certificação Instituto Biodinâmico (IBD). Podemos dizer que a centralidade do município de SP começa a se desenhar em 1989, com a criação da Associação de Agricultura Orgânica (AAO), um ator que se torna relevante não apenas no cenário municipal, mas estadual e nacional.

O protagonismo da cidade paulista na construção da Peapo-SP deve-se a instrumentos desenvolvidos pelo poder público municipal que se propõe inicialmente a proteger as áreas de mananciais. Esse instrumento, que tinha *a priori* um foco no abastecimento de água da cidade e na conservação ambiental, incentiva a redução e eliminação do uso de agrotóxicos na produção agrícola do município. Como resultado, cria-se uma demanda por assistência técnica para orientar os agricultores e agricultoras a alcançar esses objetivos, a qual é em parte atendida pela Ater pública e/ou pelo trabalho de ONGs. O produtor rural, nesse caso, torna-se também protetor dos recursos naturais. Finalmente, para incentivar a transição agroecológica, o poder público municipal organiza a demanda por alimentos agroecológicos ou orgânicos, o que acaba fomentando sua produção não apenas na cidade de São Paulo, mas em todo o estado e até em outras regiões do país.

Do ponto de vista estadual, por sua vez, destaca-se o protagonismo do Poder Legislativo por meio da Frente Parlamentar em Defesa da Produção Orgânica e Desenvolvimento da Agroecologia, criada em março de 2013 e liderada por um deputado do PSDB e uma deputada do PT, que foi essencial para o debate e criação da Peapo-SP. Além de parlamentares de diversos partidos, muitas vezes de visões opostas, também participaram da Frente mais de 60 organizações da academia e da sociedade civil. Em resumo, a Peapo-SP é resultado de diversos fatores e atores em diferentes momentos, de

diferentes níveis e com objetivos muitas vezes distintos. Ela foi e é um estudo de caso interessante para utilizar a proposta analítica de Lascoumes e Le Galès, com seus acertos e limites que serão apresentados na seção a seguir.

## 5 AVANÇOS, CONTRIBUIÇÕES E LIMITES

A leitura cruzada das duas experiências como uma lente ampla baseada nas interações e ligações entre cinco elementos essenciais e a sua aplicação permitem valorizar os aportes do uso do pentágono da ação pública. Esses elementos dão conta de várias categorias analíticas para reconhecer o processo de criação de instrumentos, os atores neles envolvidos, os resultados, seja da implementação, seja da institucionalização dos instrumentos, das arenas onde ocorre o jogo de institucionalização dos processos e as diferentes representações.

Antes de confirmar hipóteses, o uso do pentágono é um estímulo científico que permite a construção de proposições, a especulação sobre causalidades, o esforço para construção de um método que contribua para a busca de evidências e o refinamento de hipóteses.

No caso do processo de implementação das Peapo em SP e DF, as pesquisas empíricas revelaram a atuação dos grupos de pressão, a capacidade de captura das autoridades públicas, tanto no nível de concepção como da implementação, a presença de "burocratas militantes", a formação de Comissão Parlamentar com diferentes representações e referências e o "empilhamento" de objetivos na proposição legislativa. O uso do pentágono contribui para revelar a existência dessas variáveis.

É importante perceber que a grade de análise permite evidenciar a produção e a implementação de políticas como um espaço de interações e um agregado de interesses a proteger e de objetivos a alcançar. Ainda, reforça e ressalta as relações de poder, dominação e resistência que são fundamentais nas concepções agroecológicas.

A aplicação da grade comum é uma contribuição analítica no campo da análise de política pública para entender as dinâmicas, as interações entre atores, instituições, representações e interesses. Ela pode ser aplicada tanto ao material escrito como às entrevistas, questionários e sessões de grupos focais.

Além do DF e do estado de São Paulo, esse quadro de análise foi testado e aplicado em nove outros estados (Amazonas, Bahia, Sergipe, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul) o que permite aprofundar um olhar reflexivo sobre seu uso (SABOURIN *et al*., 2019). No entanto, é preciso indicar as dificuldades de aplicação e os limites do pentágono da ação pública e complementar a análise com a busca de outras lentes, que permitam um olhar mais detalhado dos processos.

A principal dificuldade da metodologia reside na definição e adaptação de subvariáveis específicas a cada um dos cinco elementos de análise que sejam capazes de serem realmente informadas ou qualificadas, bem como o estabelecimento de relações causais entre as variáveis e destas com os elementos de análise. A grade é muito completa, mas pode se tornar complexa e com riscos de confusão tanto para o utilizador como para o leitor.

O primeiro risco é de provocar repetição no tratamento do mesmo fato ou objeto por olhares ou por lentes diferentes, como, por exemplo, entre instituições e processos.  O segundo risco é uma confusão dos que usam ou leem esse referencial analítico e o colocam em perspectiva comparada com outros, como o ciclo de políticas públicas.

A terceira dificuldade é realmente tomar o tempo de procurar as informações e os fatos em termos de interações entre os atores, ou ainda de dificuldades institucionais e de governança. São as variáveis que permitem realmente entrar em uma análise das sinergias e complementaridades, mas, também, das tensões, dos conflitos, das pequenas traições, em resumo, dos jogos e das questões de poder.

A quarta dificuldade tem a ver com a tradução das categorias conceituais em vocabulário comum para realizar as entrevistas com diversas categorias de atores e não apenas as elites políticas.

Em termos de limitações, essa grade pode levar a um uso de um modo estático, como uma foto de um dado instante e não ajudar a ter uma perspectiva dinâmica, como seria a reconstituição de uma trajetória institucional, da trajetória de uma política pública ou de um movimento.

No entanto, é uma ferramenta útil, porém, complexa em seu uso e que precisa ser complementada por outros enfoques dinâmicos, em particular temporais (por exemplo, nos casos estudados, a reconstrução da linha de tempo das diversas iniciativas e políticas ligadas à agroecologia e produção orgânica), espaciais (diagramas, mapas ou representações cromáticas), e, finalmente, sobre a identificação e revelação dos jogos de poder e conflitos.

Nos estudos realizados, o pentágono da ação pública foi complementado por outras abordagens, como a análise das redes de ação pública no caso do DF para contemplar dinâmicas de institucionalização ou, no caso de SP, com outros enfoques (bola de neve e linha do tempo) capazes de captar conflitos e disputas de poder ou mesmo demonstra incompletude para elucidar ausências de conflitos e disputas.

Para exemplificar, em termos comparativos, que o pentágono da ação pública é uma alternativa analítica ante o ciclo de política pública, citamos a posição de Sem (2010) a respeito do Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH). Em reflexão sobre o Relatório de Desenvolvimento Humano, que tornou-se público entre seus idealizadores, Sen comentou:

A princípio, demonstrei bastante ceticismo ao criador do Relatório de Desenvolvimento Humano, Mahbub ul Haq, sobre a tentativa de focalizar, em um índice bruto deste tipo - apenas um número -, a realidade complexa do desenvolvimento e da privação humanos. [...] Mas, após a primeira hesitação, Mahbub convenceu-se de que a hegemonia do PIB (índice demasiadamente utilizado e valorizado que ele queria suplantar) não seria quebrada por nenhum conjunto de tabelas. As pessoas olhariam para elas com respeito, disse ele, mas quando chegasse a hora de utilizar uma medida sucinta

de desenvolvimento, recorreriam ao pouco atraente PIB, pois apesar de bruto era conveniente. [...] Devo admitir que Mahbub entendeu isso muito bem. E estou muito contente por não termos conseguido desviá-lo de sua busca por uma medida crua. Mediante a utilização habilidosa do poder de atração do IDH, Mahbub conseguiu que os leitores se interessassem pela grande categoria de tabelas sistemáticas e pelas análises críticas detalhadas que fazem parte do Relatório de Desenvolvimento Humano (SEN apud PNUD, 2010, p. 1)

Sen era contrário à ideia da construção de um Indicador de Desenvolvimento Humano, dado que ele não seria capaz de sintetizar a riqueza do Relatório de Desenvolvimento Humano e, apesar disso, tornar-se-ia mais visível e mais destacado, no entanto, o próprio Sen reconhece a importância do IDH como contraponto ao PIB e como um divulgador do próprio Relatório de Desenvolvimento Humano.

Da mesma forma, e respeitados os conteúdos e o período do debate, o pentágono da ação pública de Lascoumes e Le Galès, apesar de seus limites, é capaz de destacar uma série de debates importantes para a compreensão dos processos de produção de políticas públicas. Ele orienta o olhar para uma abordagem mais processual e menos segmentada da produção das políticas públicas. No entanto, a referida abordagem tem caráter menos teórico e mais pedagógico com a finalidade de realizar uma síntese a partir da compreensão do que sejam e como mudam as políticas públicas.

## 6 CONCLUSÃO

A proposta analítica de Lascoumes e Le Galès, apesar de ser muito bem aceita por pesquisadores e estudantes interessados em estudar políticas públicas, raramente consegue ser completamente mobilizada e apreendida. Nossos estudos de caso no DF e SP, como em outros estados, mostram dificuldades em interpretar os conceitos e seus significados, limites em obter as variáveis explicativas dos elementos do pentágono e limitações para estabelecer as conexões necessárias nas dinâmicas previstas no esquema analítico.

Como pontos positivos da proposta, ressalta-se que ela: a) permite evidenciar a concepção e implementação de políticas como espaço de interações e interesses; b) reforça as relações de poder, dominação e resistência; c) pode tanto ser aplicada aos materiais documentais como nas entrevistas e grupos focais; d) permite aplicação em distintas fases da política; e) interage com outras abordagens, como as redes de ação pública.

Por sua vez, os pontos negativos: a) dificuldades de definir e adaptar sub-variáveis específicas e qualificadas dos elementos de análise; b) limite em estabelecer relações causais entre as variáveis e destas com os elementos de análise; c) a complexidade em separar os achados das pesquisas e não repeti-los nas categorias, por exemplo as instituições e processos; d) limitação em traduzir as categorias e variáveis para uma linguagem acessível e o esforço necessário para transformar informações e fatos em constatações de interações entre atores e instituições; e) por fim, não é um referencial clássico de análise de políticas limitando seu uso em perspectiva comparada.

Apesar do cunho menos teórico e mais pedagógico, o pentágono das políticas públicas desloca a abordagem cíclica das políticas públicas. Assim, em vez de olhar as políticas por meio de um ciclo (identificação/definição de um problema, formulação, decisão, implementação e avaliação) e uma pretensa coerência, *a priori*, propõe-se um olhar a partir dos cinco elementos (atores, representações, instituições, processos e resultados) e suas combinações ou interações, sejam relacionais dois a dois ou processuais.

## REFERÊNCIAS

AVILA, M. L. *et al*. **Políticas para o Clima e Agroecologia no Semiárido Brasileiro:** sinergias necessárias para uma agroecopolítica. *In*: IX ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS. UnB, 2021, Brasília – DF.

CALDAS, E. de L.; COLONNA, J. Processo de construção da política estadual de agroecologia e produção orgânica em São Paulo. SABOURIN, E. *et al*. (Org.). **Construção de políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica no Brasil:** avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais. Curitiba: CRV, 2019, p. 121-140. ISBN 978-85-444-3601-1. DOI: 10.24824/978854443601.1.

CALDAS, E. de L.; COLONNA, J. V. C. Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica em São Paulo: atores e instrumentos. *In*: *IX* ENCONTRO NACIONAL DA ASSO-

CIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE – IX EnANPPAS, 2019, Brasília, DF. **Anais [...]** IX EnANPPAS, 2019.

COMMAILLE, J. Sociologie de l'action publique. *In*: BOUSSAGUET, L. **Dictionnaire des politiques publiques**. 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 599-607. DOI: 10.3917/scpo.bouss.2014.01.0599. Disponível em: https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-page-599.htm.

GUÉNEAU, S. *et al*. A Construção das Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil. **Revista Brasileira de Agroecologia**. 2019. Disponível em: http://revistas.abaagroecologia.org.br/index.php/rbagroecologia/article/view/22957.

GUÉNEAU S. *et al*. Tensions internes et ruptures politiques: où en est le processus d'institutionnalisation de l'agroécologie au Brésil? **Économie Rurale**, n. 372. Disponível em: http://journals.openedition.org/economierurale/7768. DOI: https://doi.org/10.4000/economierurale.7768

LAGROYE, J.; BASTIEN, F.; SAWICKI, F. **Sociologie politique**. Paris: Presses de Sciences Po et Dalloz, 2006.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Editora da UFAL, 2012.

LASSWELL, H. D. **The Decision Process.** Seven Categories of Functional Analysis, College Park, MD, University of Maryland Press, 1956.

RHODES, R. A. W. Policy network analysis. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Ed.). **The Oxford handbook of public policy.** Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 427.

SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. **The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina**. International Review of Public Policy, v. 2, n. 1., p. 45-67, 2020. DOI: https://doi.org/10.4000/irpp.799.

SABOURIN, E. *et al*. (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, 272p.

SABOURIN, E.; SILVA, L. R. T.; AVILA, M. L. A rede de ação pública em torno da agroecologia e produção orgânica no Distrito Federal. *In*: SABOURIN, E. *et al*. (Ed.). **Construção de políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica no Brasil:** avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais, p. 219-241, 2019.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al*. **A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil:** uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília. 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/144174_politica-nacional_WEB.PDF.

SCHMITT, C. *et al*. A experiência brasileira de construção de políticas públicas em favor da agroecologia. *In*: **Políticas a favor de la agroecología en América Latina y en el Caribe**. 2016. Disponível em: http://agritrop.cirad.fr/583502/

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2005**. Cooperação internacional numa encruzilhada.

Ponta de Pedras, Santarém, Pará. 2021.
Fonte: Igor Ferraz da Fonseca