



**HAL**  
open science

## A rede de ação pública em torno da agroecologia e produção orgânica no Distrito Federal,

Eric Sabourin, Raimundo Tadeu, Mario Lúcio de Ávila

### ► To cite this version:

Eric Sabourin, Raimundo Tadeu, Mario Lúcio de Ávila. A rede de ação pública em torno da agroecologia e produção orgânica no Distrito Federal,. Construção de políticas Estaduais de agroecologia e produção orgânica no Brasil: avanços obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais, pp.219-241, 2019. hal-02749956

**HAL Id: hal-02749956**

**<https://hal.science/hal-02749956>**

Submitted on 10 Jun 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Eric Sabourin - Stéphane Guéneau**  
**Julianna Colonna - Luiz Raimundo Tadeu da Silva**  
**Organizadores**

# **Construção de Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais**



## CAPÍTULO 11

# A REDE DE AÇÃO PÚBLICA EM TORNO DA AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA NO DISTRITO FEDERAL

*Eric Sabourin*

*Luiz Raimundo Tadeu da Silva*

*Mario Lucio de Avila*

---

Editora CRV - versão gratuita - Proibida a impressão e/ou comercialização

### Introdução

Desde 2013, o Brasil conta com uma Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) que reúne mais de 120 ações de dez ministérios sob a coordenação da Secretaria da Presidência da República. As ações foram conduzidas a nível federal de acordo com o I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, o PLANAPO 1, para o período de 2012 a 2015 (SCHMITT et al., 2017). Alguns estados federados passaram a adotar e construir esse tipo de política em paralelo ou depois da promulgação da PNAPO, em diálogo com a sociedade civil mediante câmaras ou comissões estaduais de agroecologia e produção orgânica (GUÉNEAU et al., 2019). O artigo apresenta uma análise da recém-criada Política Distrital de Agroecologia e Produção Orgânica do Distrito Federal (PDAPO-DF), promulgada em janeiro de 2017. Essa política, sendo muito recente, não pode ainda ser avaliada, no entanto, foi precedida por uma série de iniciativas, instrumentos, programas que contribuíram para a sua formulação (TADEU DA SILVA, 2019). É, mais especificamente, o exame dessa trajetória, dos seus atores e processos que caracteriza o presente estudo. O referencial teórico para a abordagem da PDAPO e dos dispositivos e instrumentos que a antecederam baseia-se no referencial conceitual e metodológico da sociologia da ação pública (LAGROYE et al., 2006; LASCOUMES; LE GALES, 2012), Lagroye et al. (2002) definem a ação pública como o “conjunto de efeitos, não necessariamente previsíveis e coerentes, resultantes de interações entre instituições interdependentes, entre os agentes dessas instituições e uma quantidade de atores sociais interessados pelas decisões políticas” (LAGROYE et al., 2002, p. 501).

A noção de rede de ação pública completa o enfoque em torno das relações entre os atores que promovem as políticas. Mobilizamos esse conceito, porque se adéqua melhor a realidade institucional fragmentada da agroecologia

no DF que ainda não constitui um verdadeiro movimento social estruturado e estabilizado. Segundo Rhodes (2008)

As redes de políticas públicas 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).

Nossa principal hipótese é que os diversos instrumentos e programas a favor da agroecologia implementados no DF, e, finalmente, a PDAPO-DF, foram promovidos por uma coalizão reunindo agroecologia e produção orgânica em torno de dois principais grupos de interesse. O grupo de interesse é uma entidade organizada que procura influenciar os poderes políticos numa direção favorável a seu próprio interesse (SAURRUGER, 2014). Uma segunda hipótese considera que 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 nos diversos momentos de sua trajetória desde os anos 1980 até hoje (TADEU DA SILVA, 2019).

A metodologia combina a análise de documentos e arquivos com entrevistas de 17 atores-chaves, gestores, políticos, técnicos, acadêmicos e representantes das organizações de agricultores. Foi aplicado um arcabouço analítico comum a outros estudos sobre as políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica no Brasil realizados no marco dos trabalhos da Rede “Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina” (SABOURIN et al., 2018; GUENEAU et al., 2019). O artigo está dividido em quatro partes. A primeira apresenta os atores e instituições-chaves no processo de construção da PDAPO-DF; a segunda introduz as suas representações e a terceira os processos e coalizões; finalmente a quarta parte trata da governança e dos instrumentos.

## **Os atores-chaves e a sua trajetória na promoção da agroecologia e da produção orgânica no DF**

### **Os pioneiros: um grupo de elite programática**

A maioria das ações de promoção da agroecologia e da produção orgânica no DF passa por um pequeno grupo de agrônomos militantes da agricultura alternativa que promoveu iniciativas individuais e integrou o movimento social da agricultura alternativa no DF desde o final dos anos de 1980. Eles se

Editora CRV - versão gratuita - Proibida a impressão e/ou comercialização

tornaram líderes de movimentos sociais, por exemplo, na Federação de Agrônomos do Brasil, e criaram, em 1989 em Brasília, a Associação de Agricultura Ecológica (AGE). A partir das décadas de 1980 a 1990, passaram a ocupar espaços públicos e privados e a atuar a favor da agricultura ecológica. Por exemplo, dentre os entrevistados e entrevistadas, uma foi produtora e é, hoje, Presidente da AGE; um foi técnico e logo responsável da produção orgânica e agroecológica na Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do DF (EMATER-DF); outro foi responsável pela produção orgânica e logo agroecológica no Ministério de Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), outro se tornou dono da maior empresa de orgânicos do DF. Este último foi deputado distrital, Secretário de Ciência e Tecnologia do DF e até Presidente da EMATER e promoveu a criação da AGE e do Sindicato dos Produtores de Orgânicos do DF (Sindiorgânicos).

Outros membros desse grupo ocuparam cargos na área de ensino e pesquisa e extensão como professores e pesquisadores na Universidade de Brasília (UnB), no Instituto Federal de Brasília (IFB), na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e na EMATER-DF. Podemos reconhecer nesses pioneiros um grupo de “elites programáticas” de vários instrumentos e dispositivos de agroecologia no DF e até da gênese da atual PDAPO-DF. De acordo com Genieys (2007), as elites programáticas se caracterizam por trajetórias setoriais na alta administração do Estado, onde combinam habilmente uma aprendizagem profissional específica que coincide com o contorno atual das políticas públicas. Pudemos verificar isso com as carreiras de quatro desses pioneiros na esfera federal (MAPA, EMBRAPA e UnB) e distrital (Deputado, Direção da EMATER, da Secretaria de Ciência e Tecnologia). Eles desenvolveram estratégias de carreira ancoradas em torno de um tema privilegiado e setor público específico: aqui a agroecologia e a produção orgânica. O seu poder se manifesta por uma alta concentração de capacidade em torno de um programa de ação pública singular resultando na formação de um sentido forte de identidade do grupo.

### **Uma trajetória de “transição agroecológica institucional”**

A noção de Agroecologia emerge como novo conceito da agricultura alternativa nos anos 2000 (LUZZI, 2007). Mas segundo os técnicos da EMATER-DF, foi difícil mudar o rumo das instituições de ciência e tecnologia e da Secretaria de Agricultura. Nos anos 1990 existia, segundo o seu então Presidente, “*uma atividade dispersa da EMATER-DF a favor da agricultura mais comercial*”. Em 1999, a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal (SEAGRI-DF) financiou um

incentivo à produção orgânica no âmbito do Plano de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal (ProRural), um programa de apoio às cadeias produtivas. Na continuidade das ações da AGE e da EMATER-DF, a Comissão da Produção Orgânica (CPORG) do DF é criada em 1999 e o Sindiorgânicos, em 2002.

Segundo a então coordenadora de agroecologia, na EMATER-DF houve um processo de “*transição agroecológica institucional*”. Foi também determinante a força dos movimentos sociais para trazer a agroecologia aos assentamentos de reforma agrária do DF. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) financiou a assistência técnica agroecológica (ATER Agroecológica) a partir da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNA-TER) de 2004 e a comercialização com preços diferenciados para produtos orgânicos, mediante o Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA). Em 2005, um Arranjo Produtivo Local (APL) centrado na produção orgânica foi lançado pelo governo do DF com o objetivo de reforçar os laços e intercâmbios de conhecimentos entre os atores. Hoje a EMATER-DF conta com extensionistas capacitados em agroecologia e produção orgânica.

Os responsáveis da EMATER reconhecem que a agroecologia no DF, concretamente, tem progredido muito pela influência dos movimentos sociais de luta pela terra. A produção agroecológica familiar do DF está na sua grande maioria restrita aos assentamentos. Não foi por acaso que a CNAPO, para o PLANAPO II exigiu mais esforço de reforma agrária ou fundiária (mais acesso à terra) para promover a agroecologia.

A trajetória das ações, eventos e instrumentos a favor da agroecologia e produção orgânica no DF é marcada por três fases:

- 1980 a 1998: da agricultura alternativa à agricultura ecológica, marcada pela AGE;
- 1999 a 2008: a consolidação da produção orgânica em 2008, após a criação da CPORG e do Sindiorgânicos, com a instalação do Mercado Orgânico na Central de Abastecimento do Distrito Federal (CEASA-DF);
- de 2008 até hoje, com a emergência de instrumentos para a agroecologia, o florescimento das feiras agroecológicas, com a criação da Articulação Brasileira de Agroecologia (ABRAA) em 2008 (na base de funcionários da Embrapa, EMATER-DF, UnB e IFB), da PNAPO em 2012, da PDAPO-DF em 2017 e a realização do Congresso Brasileiro de Agroecologia em Brasília no mesmo ano.



## Representações: as concepções da agroecologia na PDAPO

O texto da PDAPO-DF oferece várias definições dos conceitos utilizados. Elas retomam os termos utilizados no texto da PNAPO. No entanto, não diferencia claramente a agroecologia (termo genérico, mas amplo para uma “agricultura ecológica ampliada a justiça social”) e a produção orgânica é qualificada como “um dos sistemas de produção para chegar à agroecologia, ao lado dos sistemas de produção de base agroecológica” (DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 2).

Segundo a então coordenadora do programa de agroecologia e produção orgânica da EMATER-DF, foi preciso sensibilizar os produtores para alternativa de transição para agroecologia por meio das práticas concretas e não do discurso e da ideologia. Para ela, “*a produção orgânica é diferente da agroecologia; é mais uma substituição de insumos que de práticas e de concepção, mas as duas têm a ligação comum de responder a uma demanda crescente do mercado dos consumidores do DF*”. Ainda considera que “*agroecologia permite responder a uma diversidade de demandas e de situação, mas sem pretensão a gerar automaticamente uma conversão*” (Entrevista, 2018).

Os membros da Articulação Brasiliense de Agroecologia (ABRAA) adotam a definição da ecologia política e da ecologia “como ciência” (ALTIERI, 1995). Um fundador da AGE que foi responsável pela primeira Coordenação da produção Orgânica no MAPA, relata que “*quando a gente escreveu a Lei nacional da agricultura orgânica, e depois quando a gente construiu o regulamento, o decreto, em 2007, usamos como princípios da agricultura orgânica os princípios da agroecologia. Então se você pega o começo da lei, o que se considera e quais são os objetivos da agricultura orgânica são os princípios da agroecologia*” (Entrevista, 2018).

Para a presidente da AGE, no DF agroecologia e produção orgânica são irmãs gêmeas, “*filhas da agricultura alternativa da década de 1980, pois gravitam em torno do mesmo eixo composto pelo tripé: não uso de fertilizante químico, não uso de agrotóxico e preservação do ambiente*” (Entrevista, 2018). Além disso, a agroecologia para a AGE, é um movimento contra hegemônico, uma forma de produzir alimentos, recompondo e mantendo a paisagem natural do terreno. Significa produzir alimentos paralelamente a um trabalho de recomposição ou manutenção do ecossistema em função da paisagem natural.

Por fim, entendem que na produção orgânica pode-se modificar toda a paisagem natural e plantar diversos hectares de um mesmo produto. Tanto é que a certificação é direcionada para o produto e não para a propriedade. Então pode ter um produto orgânico que não é oriundo de uma produção

agroecológica. Porém, segundo a perspectiva da agricultura alternativa, agroecologia e produção orgânica são formas de atuação diferentes, mas não antagonicas. Gliessman (2014) reconhece que a produção orgânica é um dos caminhos da transição agroecológica. O mesmo ocorre com lideranças entrevistadas *“o meu produto é orgânico e sua produção é agroecológica, por isso minha órbita dentro do sistema é mais que produzir alimentos saudáveis... Vou dizer que a minha produção é agroecológica e a certificação garante que o produto é orgânico”* (Entrevista, 2018).

Para vários membros da ABRAA, essa preocupação não é nova e deve ser recolocada no espectro das forças e das etapas numa trajetória para fortalecer uma coalizão a fim de promover a agroecologia. Reconhecer a produção orgânica e associar o movimento social da agricultura biológica ou orgânica ao movimento da agroecologia era essencial é indispensável, conforme expressa uma liderança entrevistada:

porque a gente optou por agricultura orgânica nos anos 90? Foi um consenso, tínhamos a Federação Internacional dos Movimentos de Agricultura Orgânica (IFOAM) que tinha essa visão, tínhamos os EUA com a sua Lei dos orgânicos, entendíamos, naquele momento, que a sociedade estava mais preparada para uniformizar o sentido em termos de agricultura orgânica (Entrevista, 2018).

No entanto, segundo animadores do Núcleo de Estudos de Agroecologia (NEA) da UnB, essa 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.

## Os processos: grupos de interesse e coalizões políticas

O grupo de interesse dos produtos orgânicos e o da agroecologia têm a mesma origem: os pioneiros dos anos 1980. No entanto, segundo os temas e os momentos, estes grupos vão defender propostas comuns ou propostas próprias a interesses específicos.

O grupo dos servidores do DF e do governo federal compartilha ações e apoia, de forma alternada, os dois grupos de interesse: o de produtores agroecológicos e o de empresários orgânicos. Esses três grupos de interesse formam uma coalizão ampla que promoveu políticas públicas de agroecologia e produção orgânica e compete por recursos públicos com a coalizão da agricultura familiar produtiva (público do PRONAF) e com a coalizão do agronegócio. Não analisaremos aqui as relações entre essas três coalizões da agricultura



no DF. Apenas vamos examinar os atores, componentes, propostas e ações defendidas por cada um desses grupos de interesse que configuram a coalizão da agroecologia e da produção orgânica (ver Quadro 1). O importante é notar que, no caso específico do DF, esses três grupos de interesses foram capazes de se unir, apesar das diferenças, para avançar em uma proposta de apoio público a uma agricultura mais ecológica e a produtos orgânicos certificados.

## O grupo de interesse da produção orgânica

O grupo de interesse da produção orgânica se fortalece quando é necessário um processo de certificação para distinguir produtos realmente agroecológicos e orgânicos de outros produtos nas feiras e outros pontos de venda de Brasília. Este grupo foi determinante na criação da CPORG e na certificação dos produtos. É conduzido por produtores cuja manutenção depende da venda da sua produção, tendo sido progressivamente liderado por produtores maiores (médios e empresários) como a Malunga, o sítio Corujinha, a AGE.

Não tinha nada que desse mais raiva para gente quando começamos com a nossa feirinha da Asa Norte, na Messiânica, que uns caras que montaram uma feira do outro lado da rua, com a faixa de produto orgânico, mas compravam na CEASA e por isso tinham muito mais itens que nós. Assim a gente não podia fazer nada, porque não tinha legislação que punisse o que eles estavam fazendo. Qualquer um podia se denominar produtor orgânico porque não tinha nada que impedisse. Então, para mim era muito claro que ter uma legislação era parte do processo (Entrevista, 2018).

Segundo os produtores pioneiros entrevistados, eles “conseguiram, no primeiro momento, sobreviver e não falir porque agregaram valor econômico ao produto e tiraram alguns atravessadores”. No ano de 1995, organizaram o 1º Seminário de Agricultura Alternativa do Distrito Federal. Em 1999 criam a CPORG do DF e em 2002 eles tiveram acesso à certificação por meio do Sindiorgânicos. Para os produtores isso foi essencial: “Agora não precisa mais o produtor falar com o consumidor de que seus produtos são saudáveis e preservam o meio ambiente. Tem uma instância que certifica isso” (Entrevista, 2018).

Depois da criação do Sindiorgânicos, com o apoio da Fundação Mokiti Okada, do Serviço e Apoio às Micro e Pequenas Empresas do DF (SEBRAE-DF), da ECOCERT Brasil, os esforços dos produtores orgânicos grandes e médios do DF (Malunga, AGE e outros) se concentraram na obtenção de um espaço de comercialização na CEASA-DF (ver Quadro 1). Para isto, teceram alianças mais amplas para obter apoio do MDA, da SEAGRI-DF e até da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) que

apoiava um projeto de comercialização da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF) na CEASA, justificando o envolvimento de 80 agricultores familiares do DF. Para isso foi criada a Associação do Mercado Orgânico do DF, dirigida por um núcleo de pequenos empresários. Em 2004, um financiamento do MDA foi obtido para a construção do mercado através do Território da Cidadania Águas Emendadas. No entanto, o projeto teve que esperar até 2008 para ser concretizado com um cofinanciamento da SEAGRI-DF e um complemento da Secretaria de Ciência e Tecnologia do DF.

Os integrantes desse grupo de interesse, e em particular suas lideranças, têm uma visão empresarial e comercial da produção orgânica e agroecológica. Essa estratégia convém bastante para uma demanda urbana como a de Brasília, para venda em supermercados, restaurantes, lojas orgânicas e feiras. No entanto, para poder escoar quantidades importantes, esse grupo precisava também de um espaço comercial estrategicamente situado na CEASA-DF. Depois de experiências de venda improvisada no estacionamento da CEASA, mas sem nenhuma infraestrutura, o grupo se consolidou e, ao mesmo tempo se fechou de certo modo, com o projeto do Mercado Orgânico do DF. Nessa empreitada o grupo contou com o apoio de instituições que compartilham essa visão empresarial como o SEBRAE, o Sindicato dos Orgânicos e a Ecocert Brasil. A aliança provisória com a Agência Regional de Comercialização para Agricultura familiar da RIDE-DF (ARCO) criada por iniciativa da CONTAG, foi mais estratégica para obter o financiamento do Mercado Orgânico por meio MDA, no marco do Território Águas Emendadas (LANDEL, 2009).

A trajetória do projeto do Mercado Orgânico mostra a habilidade e a atuação estratégica de verdadeiros “empreendedores de política pública”. Para Kingdon (1984) são pessoas dispostas a investir seus recursos – tempo, energia, reputação e dinheiro para promover uma posição em troca de um ganho futuro antecipado na forma de benefícios materiais, propositais ou solidários. Massardier define assim esse perfil:

Eles têm três qualidades i) a capacidade de ouvir os outros e de falar em seu nome, ocupando uma posição de decisão; ii) a capacidade de ser reconhecidos pelo seu capital social, por seus recursos em termos de rede e competências de negociador; ii) pela sua persistência e tenacidade na ação. Estes empreendedores de políticas públicas procuram seus próprios benefícios na promoção de uma concepção de política pública que tentam impor na agenda política (MASSARDIER, 2008, p. 36).

Uma das características dos empreendedores de políticas públicas é exercer o papel de mediadores que podem traduzir as reivindicações vinculadas aos problemas em “dossiês” aceitáveis pelas administrações, tanto para sugerir

textos jurídicos como instrumentos de ação pública. Neste sentido, sua atuação vai além daquela dos grupos de pressão ou de interesse.

Landel (2009) mostra, em particular, a evolução das alianças construídas para obter apoio público para o Mercado Orgânico. O projeto inicial contava apenas com pequenos empresários. Em 2005, para obter o financiamento do MDA, justifica-se o ingresso de 80 agricultores familiares. Em 2009, a associação de produtores é substituída por uma cooperativa que requer um mínimo de 20 sócios, assim foram mantidos apenas dois ou três agricultores familiares a título simbólico.

### **O grupo de interesse da agroecologia**

Esse grupo de interesse reúne os intelectuais e técnicos reunidos na ABRAA e algumas lideranças da produção familiar agroecológica do DF, basicamente de assentamentos da reforma agrária que seguiram os cursos promovidos pelo IFB, a UnB, a EMATER-DF ou a EMBRAPA Hortalças. O grupo se consolidou em torno da expressão local e principalmente dos membros do movimento social brasileiro da agroecologia, a Articulação Nacional da Agroecologia (ANA) e a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA). Segundo um dos coordenadores regionais da ABA,

A terminologia agricultura orgânica já vinha se consolidando e a colocação do Altieri é que a agroecologia era a base científica. Isto foi fundamental para responder às críticas e brigas na Federação de Associações de agrônomos onde nos diziam anti-ciência e que nós estávamos indo contra a ciência moderna da agricultura que embasava a revolução verde. E que nós éramos contra esses avanços tecnológicos da revolução, e então nós estávamos indo contra a ciência” (Entrevista, 2018).

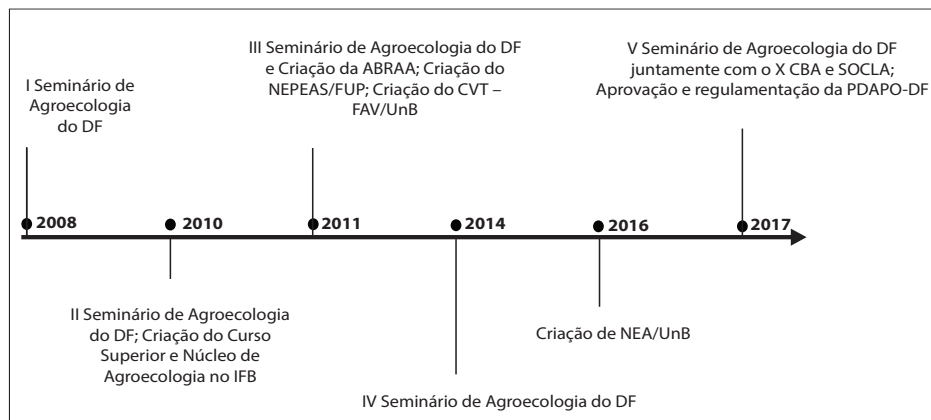
Esta coalizão se fortaleceu a partir de 2008, com a organização bianual do seminário de agroecologia do DF. A criação da ABRAA aconteceu no processo de organização dos seminários de agroecologia do DF que integraram o sistema de organização do Congresso Brasileiro de Agroecologia (CBA) com encontros regionais a cada dois anos. Não sendo formalizada juridicamente, a ABRAA se caracteriza como uma rede de ação pública, visando debates e difusão do conhecimento agroecológico no DF e região e a implementação de políticas públicas de promoção da agroecologia. Dois tipos de atores integram esta articulação: os indivíduos (pessoas) militantes da Agroecologia e Produção Orgânica e as organizações públicas em que esses indivíduos atuam (ver Quadro 1). Seu objetivo principal é organizar os Seminários de Agroecologia e Produção Orgânica do Distrito Federal. Os seminários não eram elementos de implementação das políticas públicas de desenvolvimento

rural. Tal articulação de atores, assim como os seminários, influenciaram as instituições públicas na mobilização em favor da agroecologia. Com isso, nasceu em 2012 a ABRAA, cujos membros eram, na sua grande maioria, servidores públicos e estudantes universitários, professores, pesquisadores da EMBRAPA, técnicos da EMATER e de ONGs.

Os seminários são um dos dispositivos que impulsionam o desenvolvimento da agroecologia, tanto nas práticas agrícolas quanto na co-construção de conhecimentos e saberes. Seus resultados reverberam politicamente na ação pública do DF. De fato, os seminários do DF surgiram tanto das ações individuais quanto institucionais, para apresentação dos resultados dos projetos de agroecologia e produção orgânica em curso e das reflexões do movimento. Nesses seminários acontece também a retroalimentação de ideias, reconhecimentos de parceiros e sensibilização de gestores de órgãos governamentais. Assim, os seminários são a estrutura de sentido (o objetivo maior) da ABRAA. Por meio deles se percebe a vontade de construção de uma rede de ação pública dedicada à defesa e ao aprimoramento da PDAPO-DF, bem como ao apoio à gestão local do conhecimento agroecológico. Ela se articula em três níveis: i) no nível pessoal/individual, para ganhar força em suas instituições; ii) no nível institucional; e iii) no nível de ação pública distrital pela união dessas instituições a favor da agroecologia.

A coalizão atuou na difusão do conhecimento agroecológico, e a ABRAA também conseguiu apoio para realizar os eventos, construir agendas, dialogar com deputados e gestores de políticas públicas. A Figura 1 ilustra a trajetória dessa coalizão de ação pública do DF. Os principais resultados da coalizão da agroecologia do DF que perpassam outros espaços além do conhecimento foram capitaneados pela ABRAA. Observou-se, de forma geral, um aumento da circulação de ideias e conhecimentos de temas sobre a agroecologia.

**Figura 1 – Linha do tempo das ações da ABRAA e da coalizão da agroecologia no DF**



Fonte: autores

Finalmente, a proposta, a tramitação e a aprovação da PDAPO-DF foram a última conquista dessa rede que colocou seus atores-chaves na Câmara de Agroecologia e Produção Orgânica do DF (CAO). Os grupos dos orgânicos e da agroecologia tiveram enfrentamentos e diferenças internas, inclusive dentro da AGE, quando as preocupações eram contraditórias ou exclusivamente voltadas para a comercialização. Isso levou à saída de vários membros fundadores da AGE, segundo um deles:

Um dos motivos porque eu saí da AGE e outros dos fundadores foi porque ela acabou se transformando numa associação para viabilizar feiras. Então toda reunião da AGE era para discutir os pontos de vendas, quem vai produzir. Não conseguíamos que a AGE fosse o que tinha sido proposto na sua criação, ser um espaço de discussão de como a agricultura alternativa poderia crescer e encapar ações (Entrevista, 2018).

De fato, na época das tensões na AGE quem se definia apenas como produtor agroecológico e não dependia apenas das vendas para viver (porque produzia também para o autoconsumo), como os agricultores dos assentamentos de Reforma Agrária do DF, não compartilhava a mesma necessidade de certificação externa e de multiplicar pontos de venda.

No início, os produtores do Assentamento Colônia 1 de Brazlândia, antes da existência da certificação participativa, não eram certificados. Produziam segundo os princípios da agroecologia e vendiam os produtos na base da confiança e da reputação, na Universidade de Brasília, em frente à EMATER-DF ou ao Ministério de Meio Ambiente ou até em baixo do prédio do Sindicato Rural. Eles saíram da AGE em 2009 e em 2012, porque não aceitavam ter a obrigação de passar mais tempo, duas vezes por semana, e sobretudo os sábados, para vender muitos produtos e até conservas, uvas e cogumelos dos produtores empresariais como da Fazenda Malunga, entre outros, quando eles traziam poucos produtos próprios.

## **O papel de mediadores e gestores do setor público**

Historicamente no DF, indivíduos do setor público ligados a um ou aos dois grupos de interesse, assumem alternativamente um papel de mediador, de empresário promotor de políticas ou até de gestor de políticas públicas. São funcionários públicos da UnB, IFB, Embrapa, MAPA, MDA e EMATER-DF (ver Quadro 1). No caso da UnB, existem dois núcleos de agroecologia que associam aos professores vários estudantes. Seus membros apresentam, todos, um nível de educação superior, experiência

profissional na agricultura (muitos são engenheiros agrônomos) e, portanto, são dotados de vários recursos políticos individuais e coletivos. O Centro Vocacional Tecnológico em Agroecologia e Agricultura Orgânica da UnB (CVT-UnB) embora não se inscreva na categoria dos Núcleos de Estudos da Agroecologia (NEAs), existe desde 2014. Focaliza sua ação na produção orgânica e na formação de produtores e extensionistas para esse setor. Tem parceria com EMATER, EMBRAPA e IFB.

Desenvolve atividades experimentais na Fazenda Água Limpa e em propriedades nas regiões de Brazlândia, Planaltina e São Sebastião denominadas de “vitrines agroecológicas”. Pelo seu perfil, é frequentemente envolvido em ações de capacitação, pesquisa ou extensão, mas também de assessoria política, formação de agricultores, técnicos e para formulação de recomendações em matéria de instrumentos de políticas públicas de agroecologia, produção orgânica, certificação, comercialização, compras públicas, crédito e extensão rural agroecológica. Por causa dessa expertise, os atores são chamados a ocupar cargos de confiança em órgãos da administração pública no setor da agricultura a nível distrital ou federal, acumulando experiência, capital social, típicos deste tipo de “ator multiposicionado” (MASSARDIER, 2008). Tais atores apoiaram tanto as iniciativas a favor da estruturação da produção orgânica (CPORG, certificação inclusive participativa, Mercado dos Orgânicos) como da agroecologia (feiras agroecológicas, NEAs e seminários e eventos em Brasília). A EMATER-DF, a CEASA-DF e em menor grau a UnB e a Embrapa têm apoiado a construção do Mercado Orgânico, mas também a implementação da feira da agricultura familiar e da agroecologia no espaço da CEASA.

Uma característica central desses funcionários é o fato de defendem a agroecologia e a produção orgânica no seio de instituições federais e distritais. Primeiro, alguns trabalham em ministérios ou instituições federais (MAPA, MDA, EMBRAPA, UnB e IFB) e ao mesmo tempo assumem funções e liderança no movimento social da agroecologia (ABA e ANA). Isso significa que antes de promover a PDAPO no DF, eles tinham experiência adquirida na elaboração da Política de Produção Orgânica e logo da própria PNAPO. Em segundo lugar, os membros da academia mantêm laços com os produtores agroecológicos familiares dos assentamentos de reforma agrária do DF, mediante cursos e reuniões, visitas e unidades demonstrativas. Terceiro, em termos de preparação de instrumentos de política pública, além da sua trajetória militante e dos seus recursos (capital social, conhecimentos temáticos, capital educativo) eles conseguem



certa eficiência graças à sua situação de multiposição entre setor público, movimentos sociais e produtores.

Eles adotaram uma estratégia pragmática de considerar a produção orgânica como uma possível etapa na transição para a agroecologia. Por isso, sempre apoiaram também instrumentos a favor da produção orgânica. Esse comportamento faz que esse grupo seja a favor dos dois sistemas. Esse grupo de interesse associa membros da academia e funcionários técnicos que têm um perfil mais pragmático, pela sua função de assistência técnica a todos os tipos de agricultores do DF (do empresário médio produtor de soja com plantio direto até os assentados agroecológicos, passando por agricultores familiares, pecuaristas, e pequenos empresários dos orgânicos). Os extensionistas da EMATER-DF, que estão em contato permanente com os agricultores, seguem o perfil de “burocratas de nível de rua” (LIPSKY, 1980). Eles têm uma visão mais técnica da agroecologia (conservação do solo, luta biológica, uso de bioinsumos etc.). Este é também o caso dos funcionários da CEASA-DF. No outro espectro, na academia, docentes e estudantes membros dos NEAs, têm um perfil mais militante e ideológico. Defendem a proposta de Altieri (1995) de uma agroecologia política, na medida em que promove, antes de tudo, um sistema agroalimentar alternativo ao domínio do modelo produtivista convencional do agronegócio (SABOURIN et al., 2018, p. 2). São extremamente ativos tanto na organização de eventos quanto no acompanhamento de ações nos assentamentos de reforma agrária do DF. Os líderes desse grupo correspondem praticamente ao núcleo fundador da ABRAA, multiposicionados, bem informados e detentores de um alto nível de recursos políticos, em particular de uma bagagem técnico-científica e de uma rede de relações pessoais como institucionais. Aproveitando-se também da experiência acumulada numa trajetória militante e profissional, foram determinantes para a criação da PDAPO-DF.

### **Uma rede de ação pública para agroecologia e produção orgânica**

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 e características de acordo com Sabatier e Jenkins (1993): membros componentes, crenças e valores, recursos políticos, arenas e espaços específicos e modalidade de interação, estão resumidos no Quadro 1 a seguir.

**Quadro 1 – Elementos constitutivos dos dois de interesse da coalizão da agroecologia e produção orgânica no DF**

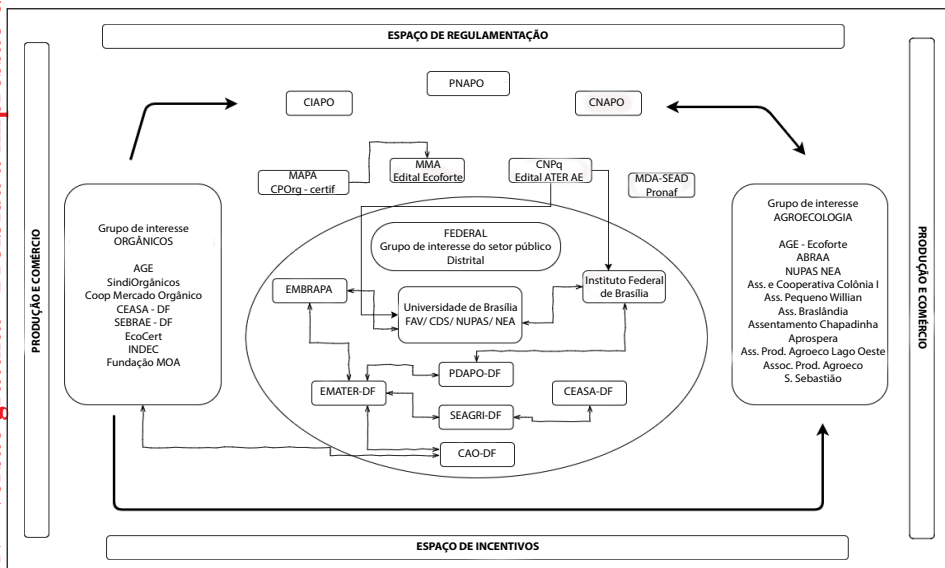
Grupo de Interesse	Grupo da produção Orgânica	Grupo da Agroecologia	Mediadores e promotores no setor público
<b>Principais membros</b>	Principais membros Associação dos Agrônomos do DF, AGE CPORG-DF Sindicato dos Orgânicos Fundação M. Okada Ecocert Brasil SEBRAE-DF e INDEC CEASA-DF CONTAG-ARCO-TAE CVT-UnB Coope Mercado Orgânico Agro-Orgânica Ass Mista dos A F Orgânicos e Produtores Rurais do DF Ass dos Prod de Hortigranjeiros do DF Empresas: Malunga, Sítio Corujinha, Kapra, Desifrut, D'ro, Videiras do lago, MamaGé, Cogu, Hatidori	AGE, ABRAA Assent. Colonia 1. P Bernardo Aprospera/ S Bartolomeu Ass. Ass. Chapadinha Ass. Prod. Agroecológicos Lago Oeste Ass. Prod. Agroecológicos São Sebastião Ass. dos Prod Rurais do INCRA 09 Ass dos Prod Rurais e Agric Fam do INCRA IX Ass dos Prod do P.A. Contagem Ass do Grupo de Mulheres Prod do Assent Contagem Ass dos Prod Rurais de Alexandre Gusmão Asso dos Prod Fam Agroecológicos DF e entorno Ass dos Trab Rurais do Assent Três Conquistas NEPAS –FUP, NEA –UnB	Universidade de Brasília: FAV, CDS, FUP-NEPEAS, NEA Instituto Federal Agrícola DF Embrapa (Hortaliças, Cerrado e Cenargen) MAPA – Coord AE e PO MDA-SDT EMATER-DF CAO CEASA-DF
<b>Crenças</b>	Visão empresarial e comercial; alimentação saudável	Visão mais radical na transformação dos sistemas agroalimentares	Visão pragmática de serviço aos produtores e consumidores
<b>Recursos</b>	Políticos, capital financeiro, empresariais	Capital social e educativo, acesso a redes de Mov. Sociais	Poder federal ou distrital, capital social e educativo
<b>Arenas e espaços</b>	AL DF, CEASA, FAPE-DF-Sindiorganicos, SEAGRI	Seminários e eventos, academia, AL DF	Administração distrital e federal
<b>Interações</b>	Mediante AGE e algumas feiras	AGE e UnB agem como pontes	EMATER DF e UnB são pontes, Embrapa e MAPA

Editora CRV - versão gratuita - Proibida a impressão e/ou comercialização

O conjunto das interações e articulações dessa rede de ação pública é representado na Figura 2. No entanto, a subcoalição 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.

Os membros dessa rede entendem que é possível haver uma convivência entre promotores da Agroecologia e da Produção Orgânica. Um fator que contribuiu na sinergia observada entre os atores da ABRAA é o fato deles já se conhecer antes da formação da rede e de compartilhar o mesmo mundo do serviço público, da pesquisa e do ensino. Todos são pesquisadores, professores, agentes de assistência técnica rural ou estudantes.

**Figura 2 – Esquema da rede de ação pública da agroecologia e produção orgânica no DF**



Fonte: autores

Marsh e Rhodes (1992) distinguem cinco tipos de redes de ação pública: i) a rede temática, ii) a rede de produtores (de ideias), iii) a rede intergovernamental, iv) a rede profissional (ou setorial) e v) a comunidade de políticas públicas. Estes autores propõem enfatizar as redes temáticas e a comunidade de política pública. No caso da PDAPO-DF, as redes temáticas 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.

A identificação de atores multiposicionados nos indica relações dinâmicas entre as subredes temáticas ou grupos de interesses e permite evidenciar o papel de intermediário ou de mediador que assumem entidades como a AGE, a EMATER-DF ou a UnB. De fato, as redes de ação pública produzem sentido e conhecimentos, portanto, se constituem a partir de uma matriz cognitiva comum. Isto é particularmente evidente no caso da subrede da agroecologia e da preocupação dos seus membros em manter uma identidade e uma dinâmica de gestão do conhecimento agroecológico. Desta forma, a coalizão da agroecologia se identifica também como uma comunidade epistêmica. O conceito de comunidade epistêmica se refere à influência dos “peritos técnicos e acadêmicos” que a configuram. Hass as define como “redes de profissionais com experiência e perícia reconhecidas em um campo particular que possam demonstrar conhecimento relevante sobre políticas públicas nesse campo” (HAAS, 1992, p. 3). Le Galès e Tatcher (1995) associam a rede de ação pública a processos de governança. Eles definem a governança como um processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições para atingir metas próprias, discutidas e definidas coletivamente em ambientes fragmentados e incertos (LE GALÈS; TATCHER, 1995).

Essa definição traduz bem a fragmentação e a incerteza que envolvem a realidade como o futuro das políticas para agroecologia no Brasil e no DF.

## **Resultados: a implementação de uma governança e a integração dos instrumentos existentes**

No caso da PDAPO-DF, a CPORG tendo perdido importância, nos limitaremos a tratar da Câmara Setorial de Agroecologia e Produção Orgânica do DF (CAO) que constitui o novo espaço de governança entre os representantes dos três grupos de interesse.

A execução da PDAPO-DF é confiada à SEAGRI e para a orientação, acompanhamento e avaliação da PDAPO foi criada a CAO.

A CAO foi criada pelo Decreto nº 38.618/2017 (DISTRITO FEDERAL, 2017) para ser a instância de gestão da PDAPO-DF. É um 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 no Distrito Federal. Compete à CAO, junto ao PDAPO-DF: 1) a proposição das diretrizes, dos objetivos, dos instrumentos e das prioridades da PDAPO, 2) a interação das instâncias governamentais e não governamentais relacionadas a agroecologia e produção orgânica; 3) o acompanhamento da execução das ações da

PDAPO-DF; 4) a coordenação, a mobilização e o monitoramento das ações e dos processos que contribuam para o cumprimento da PDAPO-DF; 5) os projetos e as ações e a previsão dos recursos financeiros; 6) as responsabilidades e os indicadores de monitoramento e avaliação; 7) as ações de fomento à agroecologia e a produção orgânica do Distrito Federal.

A CAO é composta de forma paritária por sete representantes titulares e suplentes do governo: SEAGRI-DF; Secretaria de Estado do Meio Ambiente do DF, Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do DF, EMATER/DF, MAPA, EMBRAPA e, também, por sete representantes da agroecologia e da produção orgânica da sociedade civil: Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF-DF), Sindiorgânicos, COOPERORG, AGRORGÂNICA, SEBRAE/DF; IFB; Cooperativa de Trabalho e Desenvolvimento da Agricultura Camponesa (CODESTAC). A CAO já tem regimento interno aprovado e realizou uma oficina no final do ano 2018 para a preparação do Plano Distrital de Agroecologia e Produção Orgânica (PLADAPO) a ser elaborado em 2019. Até fevereiro de 2019, os rumos da PDAPO-DF não parecem ser alterados com a posse do novo governo. No entanto, a CAO foi desestruturada: representantes de entidades com cargo de livre exoneração (da SEAGRI, EMATER-DF e das organizações de produtores) saíram em dezembro de 2018 no fim do governo Rollemberg.

Quanto aos instrumentos que constituem ao mesmo tempo o resultado e a operacionalização do processo de ação pública, no caso da PDAPO-DF, eles incorporam os programas preexistentes dentro da SEAGRI e EMATER-DF, antes de serem completados por novas ferramentas ou propostas no marco do plano em elaboração.

A EMATER-DF identifica três fontes de financiamento: i) os instrumentos da política federal: ATER agroecologia (capacitação, campos demonstrativos, visitas dos técnicos), contratos de Assistência técnica para DF e entorno; linhas de crédito federal e distrital, Programa PROSPERA/FUNGEP; PRO-NAF Agroecologia e compras públicas de alimentos (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE); ii) recursos da PDAPO-DF: Programa de Aquisição da Produção da Agricultura (PAPA-DF) com R\$ 2,5 milhões para agroecologia e produção orgânica, incentivos a Pesquisa e ATER com redes de financiamento de crédito; iii) emendas parlamentares: em 2018, por intermédio de um deputado federal foi conseguida uma emenda de R\$ 600.000,00 para apoio a 630 agricultores familiares da reforma agrária para receberem o programa de Sistema Agroflorestal

(SAF) de produção de morangos, irrigação, Transição Agroecológica (TAE) e comercialização em TAE.

A EMATER-DF operacionaliza os seguintes programas de crédito rural: Fundo de Desenvolvimento Rural (FDR-DF), PRONAF, Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) e PROSPERA. O Fundo Programa de Microcrédito Produtivo Orientado (PROSPERA), criado pela Lei Complementar Nº 005/1995 (FUNSOL) destina crédito para agricultores familiares e assentados da reforma agrária<sup>1</sup>.

Segundo a então coordenação de Agroecologia da EMATER-DF, as linhas Agroecológica e Eco do PRONAF e do DF são pouco acessadas por falta de divulgação mais do que por resistência do banco (embora os bancos prefiram os créditos para produtores patronais com juros mais elevados) como os do FCO. Por isso a capacitação dos técnicos do banco sempre é necessária porque, quem executa crédito rural nos bancos tem pouco conhecimento sobre questões agrícolas, sobretudo no que se refere à agroecologia e à produção orgânica. De acordo com os responsáveis da EMATER-DF, o PRONAF deixou de ser uma linha “a fundo perdido” ou com juros muito baixos. O seu acesso pelos agricultores familiares do DF é dificultado pela falta de regularização fundiária e de acesso à Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). Segundo a EMATER-DF, muitos assentados da reforma agrária não têm perfil ou tradição para acessar crédito com sucesso. Porém, pelo que observamos, os agricultores que produzem em sistemas agroecológicos e comercializam nas feiras, na CEASA e nos restaurantes, mostram capacidades de gestão que deveriam lhes garantir o acesso ao crédito. Muitos fazendeiros da região não chegam aos mesmos níveis de produtividade e qualidade destes produtores. No DF, segundo a então coordenadora de agroecologia da EMATER, só se tem conhecimento de um contrato de PRONAF Agroecologia.

## **Instrumentos que dialogam com a PNAPO ou com efeitos mais relevantes**

A PDAPO-DF foi normatizada em novembro de 2017. Para a EMATER-DF, existe uma boa articulação entre a PNAPO (se ela for mantida) e a PDAPO-DF. Primeiro, é preciso articular orçamentos entre a programação federal (4 anos) e a do DF (anual). Mas já são implementadas atividades de capacitação e fomento com previsão de criação de centros de referência

1 O Prospera – DF é um programa de concessão de empréstimo orientado para pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. Não é específico para agricultores.



para agroecologia e produção orgânica no DF com apoio da PNAPO. Cinco instrumentos são principalmente objeto de interações e coordenações entre a PNAPO e a PDAPO-DF: o crédito como já indicado, a Assistência Técnica Rural (ATER), a comercialização, a certificação, e o apoio a organização de redes.

No DF o principal instrumento para agroecologia que dialoga com a PNAPO é a ATER agroecológica, associada às evoluções da PNATER desde 2004 e a criação da PNAPO. Segundo a então coordenadora de agroecologia da EMATER-DF, todos os escritórios locais teriam agora competência em agroecologia e produção orgânica. De maneira geral, a ATER se divide entre apoio técnico à produção e apoio à certificação. A maioria do trabalho do extensionista para agroecologia e produção orgânica constitui em sensibilização e capacitação, não se restringindo apenas a trabalho de campo. O apoio à produção passa por visitas sistemáticas, unidades demonstrativas e a elaboração de projetos de crédito. Em 2017, 1.714 agricultores e agricultoras receberam ações de ATER para o desenvolvimento da agroecologia e agricultura orgânica. Essas ações culminaram no aumento da produção certificada, fazendo com que a EMATER-DF negociasse a sua inserção mediante programas de compras públicas de alimentos orgânicos junto ao programa distrital (PAPA-DF) ou aos programas federais (PAA e PNAE), no total foram 134 produtores familiares beneficiados com esses programas de governo. Com a ampliação das formas de certificação para produção orgânica e agroecológica foi possível aplicar preços melhores (15 a 30% superiores) para produtos agroecológicos e orgânicos nas compras públicas da agricultura familiar que têm estimulado a produção orgânica e agroecologia. O governo do DF tem apoiado contratos de compras públicas de alimentos com agricultores da reforma agrária. Por exemplo, o programa PAPA-DF mobiliza R\$ 13 milhões/ano, dos quais 10% para a produção agroecológica. Uma linha do PAPA-DF chama-se “Cesta verde” para produção orgânica e representou em 2017, um total de R\$ 1.800.000,00 para 30 a 40 agricultores familiares certificados. Eram 50 produtores certificados em 2010, 200 em 2015, 272 em 2018, o que demonstra um crescimento do setor. A criação de Organizações Participativas de Avaliação da Conformidade (OPAC) no marco da AGE e do Sindiorgânicos ofereceu alternativas a certificação por auditoria externa via Ecocert ou MOA que custavam até mil reais por ano aos produtores. As OPAC e Organizações de Controle Social (OCS) que são bem baratas ou até gratuitas (OCS) permitiram uma adesão maior de produtores agroecológicos que não podiam financiar uma certificação por auditoria externa, sobretudo nas áreas de assentamentos: Paranoá, São Sebastião, Brazlândia e Planaltina.

O Programa Ecoforte representou uma das principais inovações da PNAPO. Trata-se de um programa de fortalecimento institucional e capacitação

para redes de gestão de conhecimento agroecológico descentralizadas. O programa contava em 2014 com um orçamento de R\$ 34,6 milhões de investimento social da Fundação Banco do Brasil e de Fundo Amazônia, gerido pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e em 2017 com R\$ 25 milhões para o último edital. Na região Centro-Oeste, a AGE é responsável pela execução da Rede Agroecológica Planalto Central, uma das 28 redes habilitadas pelo edital Ecoforte Redes, voltado a projetos de produção agroecológica e agroextrativista sustentável. Esse projeto envolve diretamente 3.216 produtores do DF e mais três municípios: Cidade Ocidental e Padre Bernardo, em Goiás, e Unai, em Minas Gerais. Os produtores passam por capacitação, compartilham equipamentos e veículos adquiridos no projeto, trocam experiências e juntam forças na logística de comercialização e distribuição dos produtos em feiras livres. A EMATER-DF, a UnB e a Embrapa participam do apoio dentro dessa rede.

## Conclusões

A PDAPO-DF objetiva ampliar o enfoque agroecológico nas propostas de desenvolvimento rural, contemplando novas bases metodológicas, técnicas e científicas. Visa promover estratégias e ações objetivas para iniciação e progresso pelos caminhos da transição agroecológica e contribuir para o aumento da produção de alimentos saudáveis pela construção de sistemas de base ecológica. É uma política muito recente, com implementação a partir de 2019, portanto, é muito cedo para avaliar resultados ou impactos. No entanto, ela tem um longo histórico e foi precedida pela aplicação de outros instrumentos distritais ou federais, que permitem analisar as bases de interação entre o nível distrital e o nível federal, hoje, através da PNAPO.

Em termos de ensinamentos da análise da construção da PDAPO-DF, podemos reter três elementos centrais: Primeiro, a reivindicação e promoção dessa política são frutos dos esforços de uma coalizão criada em torno de pioneiros da agricultura alternativa desde os anos 1980. Esses pioneiros têm todas as características de um núcleo próximo e solidário de elites programáticas com capacidade de atuar e mostrar influência nas mais altas esferas da política, dos ministérios, da administração distrital, da pesquisa federal e da UnB, assim como entre os produtores. Os produtores do setor dos orgânicos, se caracterizam pela sua capacidade empresarial, atuando como verdadeiros empreendedores de política pública, principalmente na estruturação da comercialização (mercados, cooperativa) e na certificação (inclusive participativa) dos orgânicos. A articulação da agroecologia reúne os intelectuais orgânicos (academia e alta administração) e poucos agricultores agroecológicos dos assentamentos de reforma agrária. Não tem ainda as características de um movimento social da agroecologia integrando produtores e consumidores. A

ABRAA atua no apoio à gestão do conhecimento agroecológico e na promoção de seminários. A reunião de entidades dos três grupos de interesse na Rede de Agroecologia do Planalto Central, mais centrada nessa função de compartilhamento do conhecimento, poderia constituir uma base regional indo além da especificidade do DF, dos seus consumidores e produtores. No entanto, a não renovação de chamadas do programa Ecoforte pode comprometer essa iniciativa atualmente fragilizada. O conjunto destes três grupos de interesse se caracteriza como uma potencial rede de ação pública a favor da agroecologia e da produção orgânica no DF que têm conseguido, em torno de um grupo de uma dezena de indivíduos centrais e multiposicionados, manter uma pressão para a elaboração de instrumentos de política pública que culminaram em 2017 na promulgação da PDAPO-DF.

Em segundo lugar, cada subcoalizão (agroecologia e produção orgânica), tem mais aproximação com um determinado perfil de produtores: o principal público do apoio da EMATER, assim como dos dois NEAs da UnB é a produção agroecológica e orgânica em assentamentos. Por outro lado, a produção orgânica que tem se fortalecido em torno dos restaurantes e do Mercado Orgânico na CEASA, envolve pequenos e médios empresários, aposentados do serviço público e de profissões liberais detentores de terras ou de chácaras.

Em terceiro lugar, a proposta da PDAPO integrou uma visão ampla da agroecologia e da produção orgânica: ações de combate à pobreza, inclusão social e produtiva, promoção da segurança e soberania alimentar, da equidade, justiça e cidadania no campo também são alvos estratégicos dessa política. No entanto, até hoje, o programa de Agroecologia e Produção Orgânica da EMATER-DF tem sido mais centrado na tecnologia de produção. De fato, na PDAPO-DF estão incluídas diversas e novas ações sociais amplas, como a capacitação e organização social dos agricultores visando à transição agroecológica e o acesso aos mercados diferenciados, mas essas atividades precisam encontrar recursos e estruturas. Isto deveria ser o objeto da realização do Plano Distrital de Agroecologia e Produção Orgânica do DF a cargo da CAO. Ainda é prematuro analisar resultados e efeitos. No entanto, nos trabalhos de campo, elementos significativos têm sido observados, como a menor dependência externa de insumos caros e não renováveis, as melhorias sociais e econômicas, o protagonismo das mulheres na produção ecológica e o acesso a mercados diferenciados, o que é bem característico do DF. Ainda que a EMATER-DF disponha de extensionistas capacitados em agroecologia e de um programa de compras públicas (PAPA-DF), a maioria das ações importantes de apoio estrutural dependem de financiamentos federais. Os desafios residem essencialmente na consolidação das organizações tanto de produtores agroecológicos quanto de consumidores.

## REFERÊNCIAS

ALTIERI, M. **Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture**. CRC Press, 1995.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto 38.618**, de 16/11/2017. Regulamenta a Lei nº 5.801, de 10 de janeiro de 2017. Política Distrital de Agroecologia e Produção Orgânica – PDAPO.

GENIEYS, W. **L'émergence d'élite(s) programmatique(s) face à la mutation de l'État français**. Barcelona Institut de Ciències Polítiques i Socials. CNRS, WP n°. 261, 2007.

GLIESSMAN, S. **Agroecology: The Ecology of Sustainable Food Systems**. CRC Press, 2014.

GUENEAU, S. et al. Construção de políticas públicas de agroecologia nos Estados Federados do Brasil. **Revista Brasileira de Agroecologia**, n. 14, (2), 2019.

HAAS, P. M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston, MA: Little, Brown, 1984.

LAGROYE, J.; BASTIEN, F.; SAWICKI F. **Sociologie politique**. Paris: Dalloz-Sirey, 2006.

LANDEL, P. **Sociogenèse d'un projet de développement rural territorialisé – Le cas du Marché Organique à Brasilia, dans le Territoire Aguas Emendadas au Brésil**. 2009. Dissertação (Master 1 – Sciences Politiques) – Lyon, Université Lumière Lyon II, 2009.

LASCOUMES P.; LE GALES P. Sociologia da ação pública, Maceió: Edufal, 2012. In: LE GALÈS, P.; THATCHER, M. (Orgs.). **Le Réseaux de politique publique**. Debaut autor des policy networks. Paris: Ed. L'Harmattan, 1995.

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services.** New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LUZZI, Nilza. **O debate agroecológico no Brasil: uma construção a partir de diferentes atores sociais.** 2007. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio Janeiro, 2007.

MARSH, D.; RHODES, R.A.W. **Policy networks in British government.** Oxford /New York: Clarendon Press Oxford University Press, 1992.

MASSARDIER, G. **Politiques et actions publiques.** Paris: Armand Colin, 2008.

PAL, L. **Public Policy Analysis: An Introduction.** Toronto: Nelson, 1992.

RHODES, R. Policy network analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). **The Oxford handbook of public policy.** Oxford: University Press, 2008. p. 425-443.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (Eds.) **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach.** Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SABOURIN E. et al. Public policies to support agroecology in Latin America and the Caribbean. **Perspective 45,** Montpellier: CIRAD, 2018.

SAURRUGER, S.; GROSSMAN E. **Les groupes d'intérêt.** Action collective et stratégies de représentation. Paris: Armand Colin, Collection U, 2012

SCHMITT, C. et al. La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas a favor de la agroecología. In: SABOURIN, E. et al. (Orgs.). **Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe.** Porto Alegre: Criação Humana/Red PP-AL, 2017. p. 73-122.

TADEU DA SILVA, L. **A construção da Agroecologia no Distrito Federal através de uma rede de ação pública.** 2019. Tese (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG/MADER), Universidade de Brasília, 2019.