



HAL
open science

Construction des politiques publiques d'agroécologie et production organique dans les états fédérés du Brésil. Premiers résultats

Eric Sabourin, Stéphane Gueneau, Paulo André Niederle, Marc Piraux, Mario Lúcio de Ávila, Claudia Job Schmitt

► **To cite this version:**

Eric Sabourin, Stéphane Gueneau, Paulo André Niederle, Marc Piraux, Mario Lúcio de Ávila, et al.. Construction des politiques publiques d'agroécologie et production organique dans les états fédérés du Brésil. Premiers résultats. *Perspectivas em Agroecologia no Brasil: Pesquisa, ensino e extensão.*, Mar 2019, Brasilia, Brésil. hal-02846707

HAL Id: hal-02846707

<https://hal.science/hal-02846707>

Submitted on 7 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.



Construction des politiques publiques d'agroécologie et production organique dans les états fédérés du Brésil

Premiers résultats

E. Sabourin, S. Guéneau, P. Niederle, M. Piraux, M. Avila, C. Schmitt

Brasilia. Avril 2019

Objectifs de l'étude

Analyser les processus de construction, d'institutionnalisation et de mise en œuvre des politiques publiques d'agroécologie et agriculture biologique (PEAPO) dans plusieurs États fédérés du Brésil pour identifier les avancées, les obstacles et les effets de la dynamique et des interactions entre les acteurs publics et la société civile.

Méthode

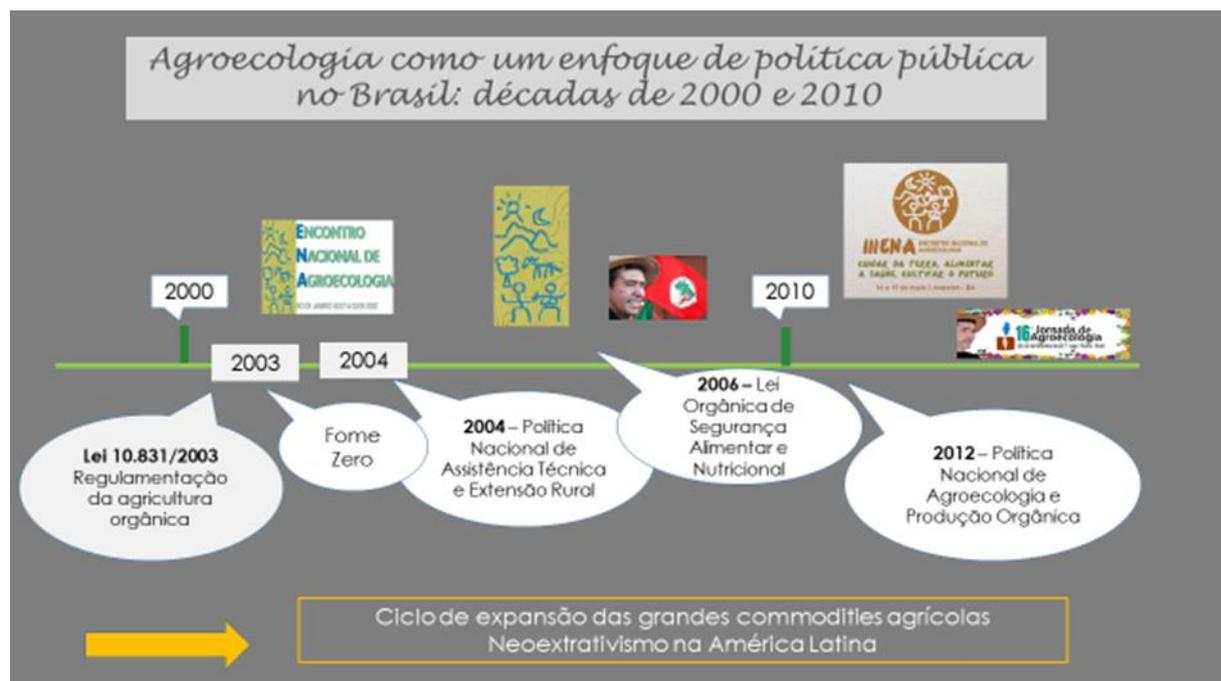
- Application d'une grille d'analyse commune du réseau PP-AL dans 11 états: AM, BA, DF, MA, MG, PA, PR, RJ, RS, SE, SP + ville de São Paulo
- Analyse de documents, dialogue avec les acteurs et série d'entretiens semi-directifs.

Equipes de recherche collaborant à l'étude

Participantes	
UNB	UFRGS
- PPG-Mader	Embrapa Tabuleiro Costeiros
- Projeto Monitora	UFMA – Bacabal
- Núcleo de Estudos em Agroecologia (UNB)	UFMA/São Luís/ Pós-Graduação em Ciências Sociais
- Faculdade de Agronomia e Veterinária – UNB	CIRAD/UFMA
- Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UNB	PROCAM (Programa de Ciência Ambiental) USP
CIRAD/UNB/CDS	Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP)
CIRAD/UFPA	CIRAD/UFMA
Núcleo de Estudos em Agroecologia – AJURI	
INERF/UFPA	
CPDA/UFRRJ	

Premiers résultats transversaux

1. Institutionnalisation de l'agroécologie dans les états fédérés du Brésil



Quatre dimensions sont à prendre en compte dans le processus d'institutionnalisation de l'agroécologie à l'échelle des états fédérés :

- Une trajectoire antérieure en matière de programmes de construction et d'actions en faveur de l'agroécologie et de la production organique dans les états fédérés (par exemple, RS, DF, MG et PR) par rapport à l'échelle nationale, qui passe par des difficultés pour établir des mécanismes de transversalité et de coordination entre différents instruments ;
- Une diversité de mécanismes d'institutionnalisation: cadres juridiques, instruments, mise en œuvre d'instances de participation et de contrôle social, structuration de cadres de référence guidant l'action des institutions e de défis rencontrés dans leur structuration ;
- Les institutions / organisations impliquées dans cette construction internalisent et gèrent cette participation et les engagements qu'elle suppose selon diverses modalités ;
- La construction des PEAPO a eu un effet structurant pour la promotion de l'agroécologie : mise à l'agenda et en débat public, légitimation, mobilisation d'acteurs et capacité d'influencer la conception et l'exécution d'instruments.



2. Acteurs et coalitions

- Qui sont les acteurs impliqués? Autour de quels intérêts matériels ou symboliques?
- Stratégies et choix des acteurs? Rôle des CPORG ou autres espaces de coordination

On constate une relative diversité et homogénéité des acteurs impliqués dans la construction des PEAPO d'un état à l'autre : représentations locales du mouvement brésilien de l'agroécologie (ANA, ABA, AGE) ; organisations de producteurs agro-écologiques et bio (associations et coopératives), mouvements sociaux et syndicaux ruraux, ONG de l'écologie et sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN), académie (université et recherche agronomique) ; services techniques agricoles et de développement locaux, des états et fédéraux ; acteurs privés (production, certification, commerce), parlementaires et espaces mixtes de concertation (collèges territoriaux, conseils, commissions, chambres intersectorielles) ;

Atores na Concepção e Implementação



Coalitions de cause et de politique publique : Eléments transversaux

Il n'y a pas, dans les états étudiés de coalitions ou de mouvements ouvertement opposés à l'institutionnalisation de la PEAPO, sauf au Paraná, en particulier dans la conjoncture politique actuelle. La PEAPO n'est pas mise en cause, du moins ouvertement, mais émerge de tensions autour d'intérêts du secteur agroalimentaire et des industries extractives.

Au Minas Gerais (MG), par exemple, la PEAPO est une des initiatives développées dans un contexte dans lequel des acteurs liés à l'agroécologie et à la SAN ont assuré des postes de gestionnaires publics dans différents organes de l'État. Il n'est donc pas facile d'identifier clairement les frontières entre la coalition appuyant les politiques d'agriculture familiale au sens large et d'agroécologie. Ces configurations impliquent parfois des accords "soft", comme ceux entre agroécologie et production bio. Mais il y a également des cas de ruptures en fonction d'un nouveau gouvernement : par exemple au MG, avec une reprise du contrôle de l'exécutif de l'État. Au Paraná (PR) la fermeture du CPRA (Centre d'agroécologie) et la fusion

Emater-lapar-CPRA-Codapar a donné lieu à la création d'une nouvelle Agence de Développement Rural sans mention de l'agroécologie. Au Rio Grande do Sul (RS) on note un épuisement de la participation de la société civile au sein du Comité directeur de la PEAPO

Typologie des coalitions de cause

Trois situations:

- Coalition large entre les organisations de l'agriculture Familiale (AF) et les gestionnaires publics (RS, PR et MG, SE, BA) ;
- Coalition large entre AA et gestionnaires publics, mais avec des groupes d'intérêts liés à une AF différencié ou des différences en agroécologie et agri bio (DF, MA) ;
- Des coalitions différenciées entre l'écologisation de l'agrobusiness et les mouvements sociaux de l'agroécologie politique (PA, AM) ;

Trois types de tensions

- Tensions au sein de la catégorie large de l'AF : par exemple au District Fédéral (DF) Tension sur les modalités de commercialisation (marché bio du CEASA vs *feiras* et gestion de la connaissance) ou au Maranhão (MA) entre deux groupes d'intérêts liés à l'AF sur le concept d'agroécologie.
- Tensions entre gouvernement (pro agrobusiness) et la société civile (PA, AM, BA, MG), par exemple au RS: tension d'ordre conceptuel, de budget et de portée du plan, a SE et RJ, plus de doutes sur la gouvernance et la mise en œuvre que de tensions

Principaux espaces de débats et arènes politiques

Dans presque tous les États, il existe des espaces de débats réunissant mouvements sociaux et/ou gouvernement. La société civile est organisée en réseaux ou articulations d'agroécologie (MA, DF, BA, AM, PA), l'animation passe par les Noyaux d'Etudes sur l'Agroécologie des institutions fédérales les NEAs (AM, DF, PA).

Les instances gouvernementales disposent de Conseils de développement rural (MA, PA), de dispositif en législatif et exécutif (BA), de Commissions paritaires sur la production organique - CPORG (PA, AM).

Il existe des instances hybrides: Comité de Gestion de la PEAPO (RS, AM), GT (MA), séminaires d'agroécologie (DF, PA), chambre d'agroécologie et Organiques (CAO au DF), Cedraf (MG).

3. Idées et représentations : les conceptions de l'agroécologie

Les définitions de l'agroécologie incorporées dans la plupart des politiques des états fédérés étudiés reproduisent celles de la PNAPO. Cependant, on remarque des ajustements dans le sens de la mise en évidence de catégories et de pratiques sociales spécifiques à la réalité de chaque État.

S'agissant de l'institutionnalisation de la définition, on note l'option d'une conception englobante dans laquelle prédomine l'idée de l'agroécologie comme science ou champ de

connaissance. Les définitions expriment, d'une part, la diversité des acteurs de l'agroécologie et, de l'autre part, la centralité des acteurs issus du monde universitaire dans les interactions avec l'État

L'amplitude des définitions suggère également un processus de construction ayant intégré les demandes et les particularités de chaque groupe social, en évitant les conflits latents.

Quels conflits latents?

En termes d'orientation de l'action publique, ce type de définition large se révèle peu opérationnelle et de ce fait entraîne l'émergence de tensions ou de conflits latents pour la définition des instruments et des actions prioritaires.

Ces conflits expriment essentiellement la confrontation entre:

- une perspective technico-productive et commerciale associée à la production biologique et une perspective d'agroécologie politique (DF, MA, PA) ;
- une perspective selon laquelle les politiques devraient intégrer les pratiques agro-écologiques des agriculteurs conventionnels et/ou non certifiés, versus une tendance à concentrer des efforts prioritaires sur les agriculteurs écologiques et/ou certifiés (RS, PR, SP) ;
- une conception qui privilégie les politiques et les actions visant à accroître l'offre de produits et de marchés certifiés, face à celle axée sur le conseil technique et la vulgarisation agricole pour promouvoir des processus de formation et de renforcement des capacités (DF, MA) ;
- priorité aux les circuits de commercialisation traditionnels du mouvement agroécologique comme les marchés agro-écologiques (*feiras*) et les achats publics, versus : priorité à l'accès aux marchés conventionnels : supermarchés, restaurants et magasins bio (DF, MA, PA).

Ces confrontations s'expriment par le type d'action considéré comme prioritaire dans les PEAPO, pour lesquelles on retrouve six grandes catégories (non exclusives) :

- Conseil technique et vulgarisation : DF, MA, BA, RS, PR
- Financement (crédit) : DF, PR
- Formation et gestion des connaissances : DF, MA, MG, SE
- Commercialisation : DF, MA, MG, BA, SE, PR
- Gestion des ressources naturelles, semences, pesticides,... : MG, BA, RS
- Technologies de base écologique : DF, BA, RS, SE, PR

Dans plusieurs États, ces affrontements sont "mis en veille" mais latents, car les politiques et les plans tentent d'embrasser les différentes demandes, mais souvent avec des difficultés pour associer ou connecter les actions dans la mesure où elles ne répondent pas exactement au même référentiel ou à la même conception de l'agroécologie.

Pour résumer :

Afin d'obtenir à la fois le soutien des organisations de l'agriculture familiale et des acteurs gouvernementaux, les PEAPO ont opté pour une conception "large" de l'agroécologie...

Bien que les définitions institutionnalisées puissent englober différents acteurs et diverses conceptions, elles ne permettent pas d'orienter l'action publique du point de vue des catégories cibles et des actions prioritaires. Il en résulte une tension entre la concentration sur les agriculteurs agro-écologiques ou la promotion de pratiques "agro-écologiques / durables" pour tous les agriculteurs familiaux (et, dans certains États, les petites « entreprises familiales »).

4. Gouvernance

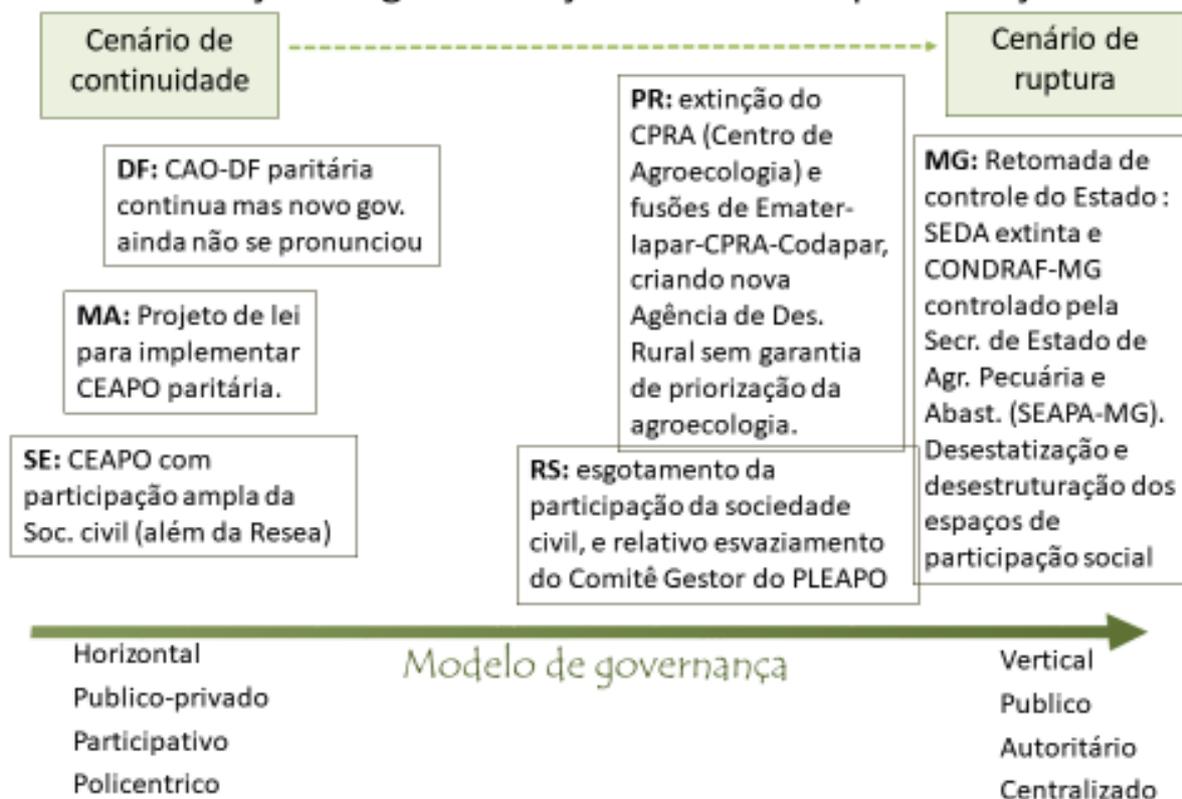
La gouvernance est généralement associée à quatre éléments d'analyse (Le Galès, 2014):

- Perte du monopole de l'action de l'État dans les processus d'action publique (relations horizontales plus que verticales entre État et société, s'éloignant de la contrainte)
- Dimensions floues et évolutives des frontières entre secteur public et secteur privé (secteur privé au sein de l'État / intervention de l'État dans les affaires privées) ;
- Dimension procédurale plutôt que substantielle de l'action publique (la participation, la délibération, la décentralisation sont parfois plus pertinentes que le contenu politique pour la prise de décision);
- Complexité institutionnelle ("polycentrisme") caractérisée par une multiplicité d'institutions, d'espaces de décision (commission X, Y, Z, ...).

PR/2008	RS/2014	MG/2014	SE/2018	DF/2017	MA/2018
Câmara Setorial de Agroecologia e Agricultura orgânica dentro do CEDRAF (Conselho de desenvolvimento rural e da Agricultura familiar) (2007)	Comitê gestor paritário, 24 gov. + 24 soc. civil, a partir da CTAGRO (Câmara Técnica de Agroecologia). Membros da soc. civil escolhidos com critério de envolvimento da entidade com a agroecologia.	CEDRAF-MG (Conselho estadual de Desenv. Rural e Agri Familiar) (2014)	CEAPO Com participação pública + Resea (Rede Sergipana de Agroecologia) e outros mov. sociais (economia solidária, prod. orgânicos...)	CAO-DF (Câmara Setorial de Agroecologia e Produção Orgânica), 7 gov, 7 soc. civil	CEAPOMA (em curso, projeto de lei elaborado em fev 2019). 8 gov + 8 soc. civil escolhidos pela RAMA (Rede agroecologia do MA)

On observe cependant des changements suite aux récentes élections dans certains états fédérés (RS, MG et PR) avec une mise en veille de cette gouvernance paritaire (RS) ou sa suppression et mise sous contrôle direct de l'exécutif (MG) ou d'un conseil élargi peu favorable à l'agroécologie (PR). On passe alors d'une gouvernance participative et polycentrique à un système plus vertical et autoritaire, contrôlé par le gouvernement.

Mudanças de governança das PEAPOS post-eleições



5. Les instruments des PEAPO

Peu d'instruments, et surtout nouveaux, sont effectivement appliqués en raison de blocages dans la phase actuelle de mise en œuvre des PEAPO (RJ), de leur déconstruction (RS, PR et MG) ou parce qu'ils sont encore en cours d'élaboration (DF, SE, BA, MA, PA). La plupart des instruments analysés sont en cours de discussion ou bien déjà mis en œuvre dans le cadre de programmes précédant la création de la PEAPO (DF, RS, MG, PR, SP).

Typologie des instruments mobilisés

- Gestion des connaissances agro écologiques : recherche, formation, assistance technique et vulgarisation, action des NEAs (Noyaux d'Etudes sur l'Agroécologie), renforcement des organisations et réseaux (Programme Ecofort) ;
- Financement, essentiellement les programmes de crédit aux producteurs, quelques outils de subventions aux collectifs et aux services techniques et de conseil
- Commercialisation : marchés et foires, programmes d'achats publics, valorisation des produits et information aux consommateurs
- Régulation: certification, lois sur les semences locales/créoles, outils basés sur les conditionnalités environnementales (PSE, bourses vertes), espaces de négociation (conseils, collèges territoires), législations et politiques foncières (indiens, quilombola, réforme agraire).

Principales innovations

- Modalités de financement: cofinancements état/municipalités/ société civile (RS, DF, SE, SP et ville SP), taxes et exonérations fiscales aux produits agroéco et bio (MG et SE) ;
- Achats publics d'aliments bio ou agro-écologiques à prix bonifié des États ou municipalités;
- CSA (Communautés qui Soutiennent l'Agroécologie) dans les capitales (Brasilia, SP, Rio);
- Achat et distribution ou échange de semences locales bio ou éco (BA, SE, PR, RS, MG).

Spécificités régionales

- Amazonie: tension ou complémentarité entre agroécologie et agro-négoce vert (AM, PA, MA); territoires libres d'OGM
- Semi-aride: programmation paritaire dans les collèges de développement territorial, conseils municipaux de développement rural et de l'Articulation Semi-Aride (ASA), lois sur les semences locales, récupération des aires dégradées de caatinga (BA, MG, SE) ;
- Cerrados: valorisation des produits de la socio-biodiversité et défense des droits des peuples traditionnels (MA, MG, BA).
- Etats du Sud: Articulations liées à la certification participative antérieure (Réseau Ecovida) ; Agriculture urbaine, Paiement pour Services Environnementaux (São Paulo, Belo Horizonte) ;

Quelques conclusions

- Dans la majorité des cas étudiés, les politiques d'agroécologie ont été préparées après 2016 et ont été construites dans la continuité ou sur le modèle de la PNAPO fédérale instituée en 2013, à l'exception d'états pionniers qui avaient initié auparavant un programme ou une politique locale d'agroécologie : DF (2007) Minas Gerais (2014), Paraná (2010) et Rio Grande do Sul (2014).
- Dans les états du Nordeste et d'Amazonie (BA, SE, MA, AM, PA), c'est la paralysie progressive de la politique fédérale qui a poussé les mouvements sociaux et des gouvernements alliés à promouvoir la PEAPO en compensation de la réduction ou fin de la PNAPO fédérale.
- Pour autant on observe des mouvements d'institutionnalisation et de dés-institutionnalisation en fonction du contexte politique (dans deux états pionniers : démantèlement au Paraná et mise sous contrôle de l'exécutif à Minas Gerais) ;
- Quand l'institutionnalisation est en cours (BA, SE, PA, RJ, MA, DF) il n'en subsiste pas moins des incertitudes dues au manque de ressources, difficultés de coordination et mobilisation sociale ou aux retards parlementaires.
- Les articulations et complémentarités entre instruments des états fédérés et les politiques d'autres niveaux (municipal, territorial, fédéral) n'ont pu être examinées que dans les cas du Paraná, Minas Gerais, Rio Grande do Sul et DF. Elles portaient surtout sur les programmes d'assistance technique (ATER Agro-écologique du MDA), d'achats publics d'aliments ou de semences locale aux agriculteurs familiaux (PNA et PNAE) et d'appui aux communautés Quilombola et traditionnelles (Minas Gerais). On note enfin une articulation avec les politiques d'agriculture urbaine des villes de São Paulo et de Belo Horizonte.

Débats

Commentaires des discutants

Le Président de l'Association Brésilienne d'Agroécologie (ABA), **Romier da Paixão Sousa**, a évoqué les liens existants entre les agriculteurs agro-écologiques et la société au niveau local. Parallèlement à la construction lente de politiques et instruments publics, l'agroécologie se construit comme un "mode de vie" qui dépasse les conceptions classiques des relations entre l'État et la société. Il a souligné l'importance de traiter l'agroécologie en tant qu'élément transversal et non sectoriel et a attiré l'attention sur la nécessité d'ouvrir et élargir le débat au-delà de l'appui public à la production ou du rapport producteurs/consommateurs sur agroécologie et santé/nutrition, agroécologie et éducation.

Il est très dubitatif sur la vision technologique ou normative que revêt le concept d'agroécologie dans les politiques publiques étudiées. L'action locale des organisations d'agriculteurs familiaux agro-écologiques ou bio, reste le premier élément pour établir un rapport de forces avec les pouvoirs publics pour construire des politiques. Or comment la société a-t-elle participé au processus? Quels sont les acteurs visibles et invisibles ? quel est le rôle des médiateurs et de quels types de médiateurs ?

L'ABA réfléchit à la mise en oeuvre et à l'avenir de ces politiques avant tout en termes de renforcement des espaces de dialogue, de promotion de plus d'agroécologie politique et culturelle, de débat sur les questions de santé et nutrition, de gestion des ressources naturelles et humaines liées aux alternatives des systèmes agro-alimentaires comme l'agroécologie.

Pour **Doriana Daroit** (sciences politiques, UnB-PPGIS), l'institutionnalisation "en" action doit être analysée localement, cette action est avant tout locale ; elle a lieu à partir des interactions entre producteurs, leurs organisations et les agents des pouvoirs publics. En matière de politiques publiques, on progresse plus par les interactions que par la réglementation.

"Vous ne pouvez pas séparer la technique de la politique. Le consommateur comme le producteur demande du technique **Rogério Neuwald** (Ex Secrétaire de la CNAPO au Secrétariat de la Présidence de la République) a rappelé les processus exemplaires de participation et concertation qui ont donné lieu à la création de la PNAPO, ensuite l'expérience de coordination de la Chambre Interministérielle d'Agroécologie et Production Organique (CIAPO) qui en concertation avec la CNAPO paritaire a permis d'élaborer le PLANAPO 1, (2013-2015), de l'évaluer et de réorienter la politique fédérale avec le PNAPO II (2016-2019). Finalement, la PNAPO qui avait vu ses ressources brutalement réduites par le gouvernement Temer, vient d'être démantelée par le Gouvernement Bolsonaro qui a mis fin à l'existence de sa commission paritaire (CNAPO).

Elle a insisté sur la notion de transversalité pour caractériser ce qui se passe entre la dimension conceptuelle et celle de l'expérience pratique. La transversalité peut être discutée de plusieurs manières:

- La trajectoire conceptuelle, historique et expérientielle;
- La dimension normative (comment "organiser le monde" ?)
- La dimension opérationnelle (les instruments qui répondent à cette norme).

Les interventions du public ont surtout porté sur des commentaires:

- l'importance de la biodiversité agricole, souvent négligée dans les débats;
- l'importance de la socio-biodiversité et en ce sens de la participation des jeunes et des femmes, des minorités ethniques et peuples traditionnels : est que cela se retrouve dans les documents des politiques, mais surtout comment les Plans et programmes proposent-ils de le mettre en oeuvre ?
- La nécessité de mettre en place un "système" avec des structures pour assurer l'efficacité de la politique. Les autres politiques disposent de tels systèmes, qui même imparfaits, assurent une certaine garantie de continuité et mise en oeuvre.
- Le besoin d'examiner les interfaces avec d'autres politiques (un élément traité par l'étude)
- le besoin d'analyser la "gouvernance du gouvernement" (l'architecture institutionnelle du gouvernement) car cette structure de gouvernance influe sur la mise en oeuvre des politiques sectorielles (pouvoir de certains secrétariats sectoriels, ceux des finances par exemple);
- La nécessité d'analyser les incidences sur la transition agro-écologique d'autres politiques publiques qui ne font pas référence à l'agroécologie mais ont un fort impact sur son devenir (politiques foncières et de gestion de l'eau en premier lieu).
- Quels sont les résultats pratiques de toute cette étude pour les parties prenantes elles-mêmes?

Estado	Data da PEAPO	Processo de elaboração / implementação do Plano estadual de agroecologia e produção orgânica (PLEAPO)
PR	2008	Programa Paraná Agroecológico – PRAE (aprovado em 2010) institucionalizado por lei em 2014, como plano estadual anual. Porém processo de construção de uma política fragilizado (perda de apoio político), o que resulta em bloqueios na formalização do PLEAPO.
RS	2014	Plano 2016-2019 em aplicação, porém incluindo ações excessivamente genéricas e não diretamente relacionadas com a promoção da agroecologia, e com dotação orçamentária insuficiente. Incertezas sobre a renovação do plano em 2020
MG	2014	Plano Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (PLEAPO) previsto na lei não chegou a ser formalmente elaborado e implementado. Existe apenas um Plano de Ação da Estratégia Intersetorial de Redução do Uso de Agrotóxicos e Apoio à Agroecologia e à Produção Orgânica (PLANERA) 2018-2022.
DF	2017	PLEAPO a ser elaborado em 2019
SE	2018	1ª versão do PLEAPO elaborada em 2018. Em discussão, ainda não foi aprovada