



**HAL**  
open science

## A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe

Eric Sabourin, Catia Grisa

► **To cite this version:**

Eric Sabourin, Catia Grisa (Dir.). A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe. Editora Escritos, 2018, 978-85-98334-85-1. hal-02793601

**HAL Id: hal-02793601**

**<https://hal.science/hal-02793601>**

Submitted on 11 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.

**A difusão de políticas brasileiras para a  
agricultura familiar na América Latina e Caribe**



# **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe**

**Eric Sabourin**

**Catia Grisa**

Organizadores



# SUMÁRIO

- 5      **Sumário**
- 7      **Prefácio – Renato S. Maluf**
- 13     **Apresentação – A difusão internacional de políticas públicas: apresentando a pesquisa e o livro**  
**Autores: Eric Sabourin e Catia Grisa**
- 33     **Parte um – A cooperação Sul-Sul e a construção dos “modelos” brasileiros de políticas públicas para a agricultura familiar**
- 34     A cooperação do Brasil na América Latina  
Autores: Marcos Lopes Filho, Eric Sabourin e Doris Sayago
- 54     As compras públicas da agricultura familiar no Brasil: De onde veio essa ideia?  
Autores: Catia Grisa, Eduardo Lima Caldas e Mário Lucio Avila
- 89     Programa desenvolvimento sustentável de territórios rurais  
Autores: Mireya Valencia, Eric Sabourin, Doris Sayago e Moisés Balestro
- 115    **Parte dois – A disseminação de políticas públicas para a agricultura familiar em países latino-americanos**
- 116    As compras públicas da agricultura familiar na Colômbia: disseminação, tradução e institucionalização das ideias  
Autores: Mireya Valencia, Catia Grisa, Patricia Elena Giraldo Calderón
- 141    Compras locais no Haiti: disseminação e interpretação em âmbito nacional dos modelos brasileiros  
Autores: Marcos A. Lopes Filho

- 171 Compras públicas e alimentação escolar no Paraguai: a disseminação da experiência brasileira e a adaptação do modelo  
Autores: Eduardo de Lima Caldas e Mário Lúcio de Ávila
- 189 Circulação regional e origem das políticas públicas de DTR na Argentina  
Autores: Eric Sabourin, Moises Balestro e Doris Sayago
- 208 Dos territórios da cidadania aos territórios do progresso: o caso da transferência da política de desenvolvimento territorial do Brasil para El Salvador  
Autores: Eric Sabourin, Moises Balestro e Doris Sayago
- 235 Políticas de desenvolvimento territorial rural no Uruguai: influências de uma difusão regional  
Autores: Eric Sabourin, Maria Fernanda de Torres Alvarez, Pedro Arbeletche, Virginia Courin, Hermes Morales e Doris Sayago
- 255 Parte três – A pesquisa em uma perspectiva comparada**
- 256 A disseminação das políticas públicas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina em uma perspectiva comparada  
Autores: Catia Grisa, Doris Sayago, Eduardo Caldas, Eric Sabourin, Marcos Lopes Filho, Mario Lucio de Avila, Mireya Valencia e Moises Balestro
- 282 Sobre os autores**

## PREFÁCIO

O livro que me foi dada a honra de prefaciá-lo oferece uma ampla e significativa coletânea de artigos resultantes de uma pesquisa internacional dedicada a tema que recebe crescente atenção, a saber, a difusão internacional de políticas e os intentos de transferência de programas públicos tidos como exemplares e em alguma medida exitosos. Em diálogo com a bibliografia relevante nesse campo temático, a reflexão se localiza no continente latino-americano e concentra-se na proliferação de iniciativas voltadas para a agricultura familiar por inspiração da experiência brasileira, com destaque para as compras públicas de alimentos e o desenvolvimento territorial. Aborda seis países com notável esforço conceitual e metodológico, que confere rigor e consistência no trato das circunstâncias bastante diversas entre eles, apoiado em ampla pesquisa documental e entrevistas com significativo número de atores sociais.

A experiência brasileira é colocada como principal fonte motivadora de ações de transferência das ideias e instrumentos inovadores introduzidos pelo Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar a partir de 2003, e pela reformulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar a partir de 2009, ambas referenciadas ao Programa Fome Zero e à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Já os dois programas brasileiros de desenvolvimento territorial – Territórios Rurais e Territórios da Cidadania – não tiveram a originalidade e repercussão que as compras públicas de alimentos, porém são aqui inseridos em instigantes reflexões sobre a difusão no continente da perspectiva territorial que se impôs nos debates nacionais sobre desenvolvimento rural.



A notoriedade internacional adquirida pela experiência brasileira no campo do enfrentamento da pobreza e na promoção da segurança alimentar e nutricional, a partir de 2003, é amplamente reconhecida e esteve assentada no desenvolvimento de um conjunto de programas e ações, na construção de um marco institucional intersetorial e participativo e em ativa agenda presidencial. A cooperação Sul-Sul em SAN é tida como a principal responsável pelo Brasil ter se tornado doador líquido em cooperação internacional. Dispõe-se de alguma literatura a respeito, referida nos capítulos desta coletânea, mas ela ainda está aquém do que o tema exige, de modo que contribuições com a qualidade das que nos proporciona o presente livro são muito bem-vindas.

Começo por ressaltar a opção por uma matriz analítica que, combinando três enfoques, conclui que a difusão internacional de políticas e, particularmente, a transferência de políticas se fazem por processos caracterizados por hibridismos, confluências e convergências. Revelou-se consistente a hipótese da hibridização dos modos de difusão de políticas para a agricultura familiar nos países da América Latina analisados, isto é, são processos multifacetados, fruto da confluência de múltiplos determinantes e que se desdobram em distintas variantes para além do estabelecido nos pacotes com modelos fechados. Já a ocorrência de convergências de políticas públicas na circulação internacional de ideias e instrumentos é abordada não apenas associada a intentos de adotar/impor modelos, mas também e principalmente como reflexo da atuação de redes sociais com razoável incidência nas políticas aqui tratadas. Em todos os casos, importa verificar os mecanismos de transferência, a tradução e adaptação ou mesmo transmutação das experiências sendo difundidas ou diretamente transferidas.

Gostaria de chamar a atenção para alguns dos vários aspectos críticos apontados pelo livro com respeito à transferência de políticas no âmbito da cooperação internacional que envolve o Brasil. Desde logo, chamo a atenção para a carência brasileira de uma política de cooperação Sul-Sul propriamente dita, aspecto por vezes obscurecido pela já referida notoriedade internacional do país. A cooperação oficial é dita como “orientada pela demanda”, depende em grande medida de acordos bilaterais e não

existem espaços de coordenação das ações que são, de fato, executadas por uma multiplicidade de atores governamentais nacionais, mas também estaduais e municipais. A ausência de uma política de cooperação no Brasil, somada ao perfil da atuação dos organismos internacionais, faz com que os projetos de cooperação Sul-Sul terminem por não ir além da perspectiva de transferir políticas.

Registro o papel desempenhado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), um espaço de participação social na discussão dessa forma de atuação governamental, de certa forma induzindo a posterior colocação do tema na agenda de um órgão de governo, a Câmara Interministerial de SAN (CAISAN). Importa ressaltar que a atuação internacional do país, na forma de projetos de cooperação ou de intervenção em espaços internacionais, foi parte constitutiva da política nacional de SAN e, com ela, das políticas voltadas para a agricultura familiar. Entretanto, a carência de diretrizes gerais e mecanismos de coordenação incidu nas formas e sentidos em que a cooperação foi implementada, com não poucos paradoxos.

Outro aspecto envolvido na discussão da transferência de políticas, bastante ressaltado por analistas, diz respeito ao aparente “esquecimento” de que as ideias e programas têm processos históricos, dinâmicas sociopolíticas e um arcabouço institucional que explicam sua emergência e evolução em contextos específicos. Inocular uma ideia ou transplantar instrumentos esperando que, por si só, apresentem resultados na ausência de outros elementos constitui, no mínimo, um desvio tecnocrático e imediatista que pode se revelar danoso. Não se depreenda daí que a alternativa seria “transpor o modelo completo”, muito ao contrário, nenhum dos “outros elementos” que compõem uma experiência é transplantável, se é que a ideia de transplantar se sustenta em algum sentido relevante. Mais do que isso, a questão reside justamente em valorizar as dinâmicas e institucionalidades próprias de cada caso e sua eventual revisão por obra dos próprios atores envolvidos. As reiteradas referências a transferir modelos (o “modelo brasileiro”), encontradas nos capítulos, buscam, corretamente, acentuar a visão crítica que valoriza o papel importante e, não raro, pre-

ponderante das circunstâncias peculiares a cada país.

Ligado ao anterior, há um papel fundamental desempenhado pelos organismos internacionais, os quais não apenas intermedeiam as relações de cooperação entre países, como fazem parte dos “tradutores” de propostas recolhidas alhures a serem transferidas, bem como incidem sobre a própria maneira de implementá-las, não raro submetendo tais propostas a suas próprias agendas. Tome-se, por exemplo, a possibilidade de as rélicas do PAA e PNAE serem associadas ao patrocínio de algum tipo de revolução verde entendida como a melhor solução em países com agricultura familiar e camponesa fragilizada. Elas convertem-se, assim, no inverso da inspiração original daqueles programas que pretendiam se valer das compras públicas para promover modelos diversificados, sustentáveis e promotores da sociobiodiversidade.

Somos alertados pelos organizadores da coletânea para a diferenciação entre os dois tipos de políticas analisadas, as compras públicas da agricultura familiar e o desenvolvimento territorial. Este último é fruto da difusão internacional do enfoque territorial em relação ao qual a experiência brasileira não foi pioneira ou original. No entanto, ela chegou a ter um desenvolvimento suficiente para servir de referência ou contraposição ao que se passou em outros países, justificando sua inclusão entre os casos analisados nesta publicação. Assim, a promoção do desenvolvimento territorial em países do continente é aqui abordada mais como um estudo de difusão de ideias e políticas do que como transferência da experiência brasileira, com uma única exceção, englobando uma variedade de atores desde setores de governo e organismos internacionais, até organizações sociais vinculadas à agricultura familiar e à academia.

Por fim, mas não menos importante, recebe o devido destaque a chamada integração pela base, noção pela qual é introduzido o papel das organizações da sociedade civil na difusão/circulação de ideias e no intercâmbio de experiências. Esse papel é, sobretudo, destacado no tocante à agricultura familiar e camponesa e ao meio rural latino-americano devido ao grau de articulação entre elas já alcançado, resultando em demandas de cooperação aos governos ou na cooperação direta entre congêneres. Os espaços onde essas articulações supranacionais se expressam, como a

REAF, contribuem para o enfrentamento de questões controversas como a própria difusão continental da categoria agricultura familiar com o significado que adquiriu no Brasil. Considere-se, ademais, que a cooperação na América Latina não se dissocia do histórico de integração regional entre os países, no caso, expressa na internacionalização do agronegócio, suscitando reações articuladas das referidas organizações.

Não posso encerrar esse prefácio sem saudar a publicação de um livro que lança luz sobre o papel internacional exercido pelo Brasil em período, sem dúvida, único de sua história recente. A experiência brasileira está colocada como pano de fundo das análises sobre os vários países, porém é certo que o livro contribuirá para a necessária reflexão sobre ela em face da ruptura na forma de golpe institucional com força para impor rumos totalmente distintos à cooperação Sul-Sul e ao Estado brasileiro de modo geral. Acrescente-se o fato de que mudanças de rumos não menos importantes estão também em curso em muitos países da América Latina, de modo que a ampliação da lente de análise aporta elementos para a reflexão conjunta de processos que, de fato, têm conteúdos continentais e, mesmo, globais. Acredito que essa chave de leitura enriquece o usufruto dos conteúdos dessa coletânea mais do que bem-vinda.

Desejo uma boa leitura,

*Renato S. Maluf*  
*Professor do CPDA-DDAS/UFRRJ*



## APRESENTAÇÃO

### **A difusão internacional de políticas públicas: apresentando a pesquisa e o livro**

Eric Sabourin | Catia Grisa

Desde meados dos anos 1990 e, principalmente, a partir do início dos anos 2000, diversas políticas públicas e iniciativas de promoção da Agricultura Familiar e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foram desenvolvidas no Brasil, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), dentre outros. Pode-se citar, em particular, a estratégia Fome Zero, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a “lei da agricultura familiar” e dois instrumentos emblemáticos: as compras públicas da agricultura familiar e as políticas territoriais. Essas iniciativas e seus resultados fizeram do Brasil uma referência internacional em termos de políticas públicas para a agricultura familiar e para a SAN. Diversas organizações internacionais têm observado, analisado, sistematizado e difundido as experiências brasileiras pelo mundo (FAO, 2015, 2014, 2013; WFP/PMA, 2016). Ao mesmo tempo, vários países têm procurado estabelecer acordos de cooperação e intercâmbios para conhecer e trocar experiências com o Brasil e, posteriormente, transferir ou adaptar tais ações em seus contextos. Em sentido complementar, o país também tem

levado suas políticas, práticas e aprendizados a diversos espaços internacionais, muitos desses em interação com movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil.

Nesse contexto, o livro trata dos mecanismos de difusão de “modelos” de políticas públicas para a agricultura familiar do Brasil para os países da América Latina e do Caribe. A análise aqui apresentada visou entender, caracterizar e analisar as modalidades de disseminação internacional e de adaptação local (no país de destino) de políticas públicas para agricultura familiar na América Latina, a partir de modelos brasileiros, em contexto emblemático da difusão internacional de modelos brasileiros de políticas sociais (FARIA, 2012; OLIVEIRA, 2016).

Duas políticas brasileiras foram objetos da análise: as compras públicas de alimentos dos agricultores familiares (a partir dos modelos do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, e Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE) e os programas de desenvolvimento territorial rural – DTR (a partir das referências do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT, e do Programa Territórios da Cidadania - PTC). Procurou-se analisar o modo como essas políticas foram difundidas na Colômbia, no Haiti e Paraguai (instrumentos de compras públicas à agricultura familiar) e na Argentina, El Salvador e Uruguai (políticas de DTR).

A literatura dos anos 1990-2000 insiste, de um lado, na circulação globalizada das normas para explicar a internacionalização das políticas públicas (ROBINSON, 2008; GWYNNE e KAY, 1999; DELPEUCH, 2009) e, do outro lado, no impacto, nas “pressões” ou na “penetração” da escala global na escala nacional (DAVILA-ALDAS, 2011, p.39-50). No entanto, análises da construção das políticas de desenvolvimento rural territorial na América Latina (DE JANVRY et al., 2004; CEPAL, 2010; MASSARDIER e SABOURIN, 2013, SABOURIN et al., 2016) já indicavam que elas não dependem diretamente da lógica de globalização da produção e das finanças. É necessário buscar, portanto, explicações entre lógicas sociopolíticas diferentes da única explicação restrita à globalização econômica e financeira (BHAGWATI, 2007; RODRIK, 2011). A abordagem em termos de *world politics* (ROSENAU, 1997) tem melhorado e ampliado

as ferramentas da análise da passagem de uma situação de estado-cêntrico (*state-centred state*) a um mundo multicêntrico (*multi-centric world*). O enfoque cruza vários parâmetros, em particular, alguns relevantes para as políticas de DTR e compras públicas: a proliferação dos atores, a emergência de soluções interdependentes, a fraqueza ou o retrocesso do Estado, a extensão da pobreza no mundo em desenvolvimento (ROSENAU, 1977, p.66). Essa literatura insiste na fragmentação das arenas internacionais e na complexidade da arquitetura das suas articulações (BIERMANN et al., 2009).

Por outra parte, a análise dos processos de políticas públicas (*policy process*) constitui um posicionamento privilegiado para observar as recomposições destas políticas e da ação pública de desenvolvimento em escala local, territorial ou regional. Além da constatação de uma passagem “das políticas públicas nacionais para políticas públicas transnacionais” (HASSENTEUFEL, 2008, p.16), foram confirmados vários fatores sociológicos nas configurações do desenvolvimento na escala microrregional ou nacional. Nota-se, como Massardier (2008), uma multiplicação rápida dos atores da ação pública e uma fragmentação dos diversos poderes: internacionais, nacionais, privados, públicos (ROSENAU, 1997; CAMAU e MASSARDIER, 2009).

Essas observações exigem uma releitura do processo de formulação ou fabricação de políticas públicas (ZITOUN, 2013), entendido por Hassen-teufel (2008, p.23) como “uma construção coletiva da ação pública”. O autor chama a atenção para uma “análise contextualizada das interações entre atores múltiplos e emaranhados em vários níveis, do local ao internacional, passando pelo macrorregional, para poder pensar as transformações dos Estados contemporâneos” (HASSENTEUFEL, 2008, p. 23). É precisamente a complexidade da imbricação ou do emaranhamento dos processos que pode ser observada no caso da difusão, circulação e implantação das políticas públicas de DTR e de compras públicas entre vários países da América latina.

A hipótese da pesquisa considerou que essas políticas, apesar de dependerem da difusão de um “modelo brasileiro” mediante acordos de cooperação Sul-Sul, se situam na conjunção de diversos processos (OLI-



VEIRA E FARIA, 2017): a) as circunstâncias, conjunturas e mecanismos que fortaleceram as transições democráticas, as quais abriram janelas de oportunidade para movimentos sociais atuarem nacionalmente e internacionalmente (BONNAL et al., 2010); b) a difusão mediada pelos financiamentos e apoios institucionais das organizações internacionais (PECK e THEODORE, 2012); c) a cooperação internacional para o desenvolvimento por meio da cooperação bilateral Sul-Sul e a emergência do Brasil como país doador (FARIA, 2012); d) processos de regionalização e de integração regional em particular no marco do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) em Girault, 2009 e Dabène, 2009.

Prolongando a análise de Risse-Kappen (1995), que considera a globalização como apenas um dos elementos da transnacionalização das políticas, buscamos avançar na hipótese de uma hibridação dos modos de difusão das políticas para a agricultura familiar nos países latino-americanos segundo três enfoques teórico-analíticos: a) o enfoque da transferência de política pública (DOLOWITZ e MARSH, 2000; EVANS, 2004, 2009); b) aquele da circulação transnacional de normas (HASSENTEUFEL, 2005, 2008; DUMOULIN, 2010); e, c) a abordagem pelas teorias da regionalização (DABÈNE, 2009, PASQUIER e WEISBEIN, 2004) com um destaque para o mecanismo de regionalização pela base ou “por abaixo” (PASQUIER, 2002; KHOLER-KOCH, 1995). A seguir explicitam-se alguns elementos conceituais desses três enfoques.

## **Elementos conceituais na difusão internacional de políticas públicas para a agricultura familiar**

### **A transferência de políticas públicas**

Segundo Dolowitz e March, a transferência de política pública é o “processo por meio do qual o conhecimento sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (no passado ou no presente) é usado para desenvolver políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político” (DOLOWITZ

e Marsh (2000, p.5). Mais frequente entre os pesquisadores europeus<sup>1</sup>, a abordagem de transferência de política pública ganhou impulso principalmente com os estudos de David Dolowitz e David Marsh (DOLOWITZ, 2003; DOLOWITZ e MARSH, 2000, 1996), os quais construíram um modelo de análise organizado em sete questões, o qual, dependendo de seu uso, pode tornar-se bastante esquemático, com o risco de tornar-se prescritivo e descritivo (MCCANN e WARD, 2012, 2013).

Algumas destas questões foram particularmente importantes para esta pesquisa. Uma delas aborda as diferentes motivações envolvidas na transferência de um programa, política ou arranjo institucional, sendo que os autores as situam em um *continuum* entre “atitudes voluntárias” e “elementos coercitivos” (DOLOWITZ, 2003). Esta ideia é utilizada para evitar o equívoco de considerar que as escolhas voluntárias (um extremo) são baseadas em respostas racionais e perfeitas, o que está longe de ser a regra na formulação de políticas públicas – mas também não se deve menosprezar o cálculo utilitário como um dos componentes da tomada de decisão (CALLON, 1998). Por sua vez, no outro extremo (coerção), destaca-se a atuação de organizações transnacionais, blocos econômicos ou agências internacionais na imposição de medidas aos governos como condição para suporte a programas e políticas públicas. Como será discutida neste livro, a cooperação Sul-Sul estabeleceu um novo cenário que, embora permeado por relações de solidariedade e baseado no diálogo, reproduz relações desiguais de poder.

Outra questão aborda os atores protagonistas no processo de difusão. Em suas pesquisas, Dolowitz e Marsh (2000) identificaram algumas categorias de atores envolvidos nos processos de transferência de política pública, sendo eles partidos e políticos eleitos, burocratas, grupos de interesses, empreendedores políticos, *experts*, corporações transnacionais, *think tanks*, organizações governamentais supranacionais, organizações não governamentais e consultores. Essa amplitude de atores é particularmente importante para o caso em tela neste livro, pois expande as possibilidades de análise para além das relações bilaterais entre Estados-nação,

---

<sup>1</sup> Para Stone (2012), é mais provável encontrar pesquisadores americanos usando o termo e a perspectiva de difusão, enquanto os europeus frequentemente usam a noção e a abordagem de transferência de política pública.

opção prevalecente nos estudos iniciais sobre transferência (MCCANN e WARD, 2013, 2012; STONE, 2004), e que repercutiu numa espécie de “nacionalismo metodológico” (STONE, 2004). A partir desta reinterpretação, compreende-se que a ação transferida pode ter sua origem em múltiplos contextos, escalas e atores (MALUF, SANTARELLI e PAULINO, 2016; OLIVEIRA, 2013).

Outra questão abordada pelo modelo de Dolowitz e Marsh refere-se aos elementos (metas, objetivos, conteúdos, instrumentos, programas, instituições, ideologias, ideias, atitudes e lições) da política pública que são transferidos (DOLOWITZ, 2003). Segundo Benson e Jordan (2011), inicialmente os estudos privilegiaram a análise da transferência de instrumentos, instituições e programas entre governos ou entre diferentes níveis de governo (*‘hard’ transfer*). Contudo, novos estudos passaram a dar importância igualmente para a disseminação de ideias, ideologias, noções e conceitos (*‘soft’ transfer*). Ademais, outro foco passou a ser a atuação de organizações, redes e fóruns internacionais e atores não estatais (ONG’s, setor privado etc.), os quais circulam e interagem em um contexto de incremento da globalização (STONE, 2012, 2004). Essas novas formas de transferência expandem consideravelmente a amplitude do conceito (BENSON e JORDAN, 2011).

Também interessa para esta perspectiva compreender o “grau de transferência”, o qual varia entre políticas públicas, contextos sociais, conjunturas políticas, relações de poder associadas (transferência impositiva e/ou voluntária) e atores sociais envolvidos. Para Dolowitz e Marsh (2000), a transferência não é um processo de “tudo ou nada”, podendo apresentar diferentes graus de similitude em relação ao original: cópia, emulação, combinação e inspiração. Cópia envolve a transferência completa e direta de políticas públicas, programas ou ações; emulação refere-se à transferência de ideias que estruturam o programa ou a política pública; combinação diz respeito à mistura de diferentes políticas públicas; e inspiração é o caso de uma política que inspira o surgimento de outra, ainda que distante da proposta original.

Em diálogo com esta classificação dos graus de transferência e considerando que as diversas formas de expressão das políticas públicas em

contextos distintos resultam de uma “construção híbrida mesclando elementos externos e internos”, Hassenteufel (2005, p. 128) aciona a noção de “tradução”. Próxima aos conceitos de inspiração, emulação e combinação de Dolowitz e Marsh (2000), bem como da noção de mutação de Mccann e Ward (2013; 2012), a “tradução” corresponde a uma atividade de recriação (e não somente importação ou difusão) de orientações, conteúdos e instrumentos de política pública (HASSENTEUFEL et al., 2017; OLIVEIRA e FARIA, 2017; HASSENTEUFEL, 2008; LASCOUMES, 2006). A análise da criação ou das mudanças nas políticas públicas implica, portanto, compreender a tradução do conteúdo da ação pública, a forma de agir e de se mobilizar dos atores (os tradutores), e o contexto onde este processo ocorre (HASSENTEUFEL, 2005).

Como será visto no livro, estes elementos conceituais e problematizações da abordagem de transferência de política pública, em diálogo com as demais perspectivas exploradas a seguir, auxiliaram a compreender os diversos vetores e as relações sociais imbricadas nos processos de difusão das políticas públicas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe.

Antecipando a discussão, nota-se que o governo do Brasil, junto com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), tem desenvolvido programas de cooperação Sul-Sul. No entanto, às vezes, são programas que se assemelhariam ao conceito de transferência de política pública para difundir políticas destinadas ao fortalecimento da agricultura familiar. Foi, por exemplo, o caso das ações focadas na promoção de compras públicas aos agricultores familiares tanto na África (Moçambique, Camarões) como na América Latina: Haiti, Equador, Colômbia e Paraguai (SILIPRANDI, 2013).

No caso do apoio às políticas de DTR, cabe salientar as intervenções diretas e indiretas da União Europeia para transferir na América Latina o modelo do Programa Ligação entre Ações de Desenvolvimento e Economia Rural-LEADER (DE JANVRY et al., 2004, MISIALKOWSKA, 2006; THÉRY, 2009). Essa transferência foi intermediada por organizações internacionais (FAO e Fundo Internacional de Desenvolvimento da Agricultura-FIDA) e por agências interamericanas, como o Banco Interame-

ricano de Desenvolvimento (BID) (CHAMPETIER, 2003; SERRANO e FERNANDEZ, 2005) e o Banco Mundial (VALDERRAMA, 2004). Posteriormente, em um contexto latino-americano e de relações Sul-Sul, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) assegurou um papel privilegiado, apoiando tanto políticas nacionais como programas regionais ou interamericanos, a exemplo do Programa de cooperação em pesquisa agrícola do Mercosul (PROCISUR), e da Estratégia Centro-Americana de Desenvolvimento Rural Territorial (ECADERT) (SABOURIN et al., 2016).

### **A circulação transnacional das ideias, normas e políticas públicas**

A partir da crítica ao caráter linear (A para B) (MASSARDIER e PESCHE, 2011) e à centralidade das relações bilaterais presente nos debates iniciais sobre transferência de política pública – como discutido acima – e da pujança das relações transnacionais permeando o mundo político em quase todas as áreas (RISSE-KAPPEN, 1995), alguns autores passaram a discutir a difusão em termos de circulação (das ideias, normas, elites etc.) e de transnacionalização dos processos políticos, da “socialização de normas internacionais nas práticas domésticas” ou por meio de regimes internacionais de normas políticas (RISSE-KAPPEN, 1995).

Neste processo, atores governamentais e não governamentais atuam para além de suas fronteiras nacionais, disseminando suas compreensões de mundo e suas interpretações sobre as políticas públicas. Organizações não governamentais (ONG's), cooperações internacionais, movimentos sociais, redes acadêmicas, comunidades epistêmicas, redes transnacionais governamentais, fóruns e arenas transnacionais são alguns exemplos de atores que atuam e contribuem para o processo de circulação e internacionalização de normas. Nesta perspectiva, “a emergência de ideias ou de modos de coordenação estabilizados resultam de interações complexas entre atores circulando entre espaços nacionais, inter e transnacionais (...). A difusão de ideias e de instrumentos de políticas públicas ocorre em arenas inter/transnacionais mais ou menos formais e mais ou menos ligadas entre elas por intermédio de mediadores que fazem “configurações transnacionais” [espaços de interação e negociação]” (MASSARDIER e PESCHE, 2011, p. 8).

Confluente com essa discussão sobre circulação de normas e políticas públicas, também ganha espaço o debate sobre a convergência de políticas públicas, definida “como um processo dinâmico de aproximação entre políticas públicas conduzidas em países (ou territórios) diferentes” (HASSENTEUFEL e MAILLARD, 2013, p. 12). Em outras palavras, convergência significa a adoção ou a aproximação entre políticas públicas similares (seus conteúdos, quadros institucionais, instrumentos etc.) conduzidas em diferentes países ou blocos regionais (HASSENTEUFEL, 2008).

Nesta perspectiva interessa observar a convergência entre objetivos, conteúdos, instrumentos, modos de adoção e públicos de uma política, bem como os seus efeitos e a distribuição de poder na sua execução. Segundo Hassenteufel (2006), é importante analisar quais elementos são convergentes, considerando que raramente tal dinâmica é observada em todos eles, mesmo que sejam interdependentes. Neste caso, também cabe evidenciar se a convergência é total ou parcial. Outrossim, é relevante analisar as causas e as condições que levaram ao processo de convergência, sendo que estas podem ser decorrentes: a) da adoção de normas jurídicas definidas por instituições internacionais ou da formalização de normas técnicas internacionais mediadas por atores privados (ordem normativa); b) do compartilhamento de problemas similares, como a existência de pobreza, fome ou insegurança alimentar (ordem funcional); c) da difusão de orientações, conteúdos e instrumentos de política pública por organizações internacionais e por *experts* transnacionais (ordem cognitiva). Este último caso corresponde, “de maneira mais horizontal, ao mimetismo, o que remete à adoção não constrangida de elementos de uma política pública implementados em um ou vários outros países, em uma dupla lógica de emulação e ou inspiração, ligada notadamente à difusão de modelos” (HASSENTEUFEL, 2008, p. 277).<sup>2</sup>

---

2 A noção de convergência vai ao encontro e exige diálogos com os estudos sobre política comparada, sendo que as comparações possibilitam delimitar as similaridades e igualmente explicitar os limites da própria convergência (HASSENTEUFEL, 2005). Com efeito, tanto os estudos sobre convergência, quanto aqueles sobre transferência apresentam limites para compreender o modo como as políticas públicas são traduzidas nos espaços locais. As diversas formas de expressão das políticas públicas em contextos distintos possivelmente não são apenas fruto de convergência parcial ou limitada, ou de transferência desinformada, incompleta ou inapropriada (DOLOWITZ e MARSH, 2000), mas, como afirmado na seção anterior, dos processos de tradução que abarcam (HASSENTEUFEL, 2005, p. 128).

Apesar da circulação internacional de normas e a ênfase na convergência de políticas públicas, é importante não subestimar a permanência das “lógicas nacionais” (MASSARDIER e PESCHE, 2011). Para Massardier e Pesche (2011, p. 10), “a circulação transnacional de modelos está inserida nas estruturas sociais e políticas nacionais (campos políticos e burocráticos, instituições estaduais, questões nacionais etc.) que os traduzem cotidianamente”.

Da mesma forma que transferência de política, este debate sobre circulação internacional de normas e convergência de políticas públicas traz importantes elementos para compreender a difusão das políticas brasileiras para a agricultura familiar. Para ilustrar, menciona-se o caso das políticas brasileiras de compras públicas da agricultura familiar que contaram com o apoio da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) em suas várias instâncias e espaços. A FAO teve um papel predominante na ampliação dos espaços em que a SAN global é debatida e das ações internacionais de intercâmbio (governamental e não governamental), cooperação técnica e ajuda humanitária (MALUF; SPERANZA, 2013), especialmente depois da crise alimentar iniciada em 2007. Nesse sentido, destaca-se o protagonismo da diplomacia brasileira na reforma do Comitê para a Segurança Alimentar Mundial das Nações Unidas (CSA), de forma a instituir um dispositivo inédito no Sistema das Nações Unidas para permitir a participação social no CSA, denominado Mecanismo da Sociedade Civil (MSC), e possibilitar a atuação de um corpo assessor denominado de *Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar* (HLPE, sigla em inglês) encarregado de promover estudos com proposições de política em temas escolhidos pelo CSA. Essas duas inovações fortaleceram o CSA como uma importante ferramenta de produção e de difusão de normativas internacionais relacionadas à SAN e à agricultura familiar, favorecendo a difusão de programas e políticas públicas brasileiras nessas matérias.

Dentre os referidos processos, foi notável a atuação brasileira na elaboração e adoção das “Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do Direito à Alimentação Adequada no contexto da Segurança Alimentar” e das “Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsá-

vel da Posse da Terra, Recursos Pesqueiros e Florestais em um contexto de Segurança Alimentar”. Em ambos os casos, foi patente o rebatimento na difusão de programas de compras institucionais da agricultura familiar por iniciativa das próprias agências especializadas das Nações Unidas, como o projeto “Purchase for Progress - P4P”, do Programa Mundial de Alimentos (PMA) ou da Frente Parlamentar pela Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina e no Caribe, ao promover alterações constitucionais pela incorporação do direito à alimentação adequada no conjunto dos direitos humanos.

### **A difusão de políticas mediante a regionalização “por baixo”**

Os efeitos da regionalização, como é o caso da europeia, sobre as políticas públicas ganharam importante espaço na agenda dos estudos em ciência política. Não raro, estes estudos tendem a analisar o processo de construção e de institucionalização de regras formais e informais no âmbito da União Europeia e o modo como estas são incorporadas nos discursos, identidades, estruturas institucionais e políticas públicas em cada país membro (PASQUIER, 2002; RADAELLI, 2000). Em outros termos, “a europeização das políticas públicas é percebida essencialmente por meio das intervenções dos atores comunitários e das adaptações consecutivas dos atores nacionais aos constrangimentos impostos por alto”. (PASQUIER, 2002, p. 2).

Contraopondo-se a esta dinâmica, Pasquier (2002) e Pasquier e Weisbein (2004) propõem um olhar específico sobre a europeização, que, ao partir da sociologia dos atores, analisa as lógicas de apropriação e de aprendizagem que ocorrem no processo de integração regional. Trata-se de compreender o processo de regionalização ou europeização “por baixo”, isto é, analisar os mecanismos por meio dos quais os atores infranacionais participam no processo de europeização a partir de suas reinterpretações e reorganizações institucionais (PASQUIER e WEISBEIN, 2004; PASQUIER, 2002). Partindo desta ênfase, os autores observaram que instituições e atores regionais, imersos em uma variedade de programas públicos nacionais e comunitários, conheceram e aprenderam uma série de normas de ação, as quais estão se re-apropriando para elaborar suas próprias políticas públicas.



No contexto latino-americano, a *regionalização intergovernamental* passa principalmente pela criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), da União das Nações Sul-americanas (UNASUL) e pela Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), as quais têm uma agenda sobre políticas de apoio à agricultura familiar e à SAN (VIGEVANI, T; ROMANZINI H., 2011). Neste caso, similarmente à difusão de políticas mediante a regionalização “por abaixo” – retomando o termo de Pasquier (2002) no caso da Europa, poder-se-ia referir principalmente à atuação e articulações de representantes da sociedade civil organizada para a troca de experiências e aprendizados em termos de políticas públicas. Destacam-se aqui as aspirações por mudanças político-institucionais reivindicadas pelos movimentos sociais, em particular pelos representantes daqueles que foram “esquecidos” pelo crescimento econômico e agrícola nas últimas décadas, e que estão organizados em nível regional e internacional, a exemplo da Via campesina, da Aliança dos Povos para a Segurança Alimentar na América Latina e da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no MERCOSUL (REAF) (BONNAL et al., 2010).

Por meio destes movimentos ou organizações, a agricultura familiar foi capaz de ocupar espaços político-institucionais e propor políticas para a categoria social, dentre elas as compras públicas de alimentos. O caso da REAF é emblemático neste sentido, pois ela foi a primeira Reunião Especializada a permitir a participação regular das organizações sociais. Além do acesso à terra e da reforma agrária, a REAF trata de questões relativas à facilitação de comércio, financiamento, seguro agrícola, igualdade de gênero e juventude, elabora propostas de políticas públicas para o setor, sempre com a participação de representantes de organizações sociais (MARTINS, 2014). Segundo Martins (2014, 132-133), “A emergência da dimensão social do Mercosul e a sua conversão em uma linha prioritária e estratégica do processo de integração regional também é um fato concreto. As políticas públicas sociais executadas em âmbito nacional e regional constituem o embrião do que poderá se tornar um modelo de proteção social do Mercosul, pós-corporativo e pós-liberal, focalizado no cidadão como sujeito de direitos e baseado nas múltiplas formas da democracia participativa, voltadas para uma cidadania ativa que vai além das fronteiras nacionais”.

O caso da REAF se notabiliza por demonstrar as possibilidades de avançar em termos de participação social no âmbito da cooperação. De fato, é um exemplo de como a participação social pode contribuir para aprofundar o processo de integração regional numa dinâmica com forte engajamento das organizações de agricultores. A perspectiva é de incidir sobre as políticas públicas dos países integrantes do bloco regional, processo bem distinto da lógica privada das corporações e da agricultura patronal de grande escala que, desde os primórdios do bloco, predominou no setor agroalimentar (FIDA, 2013; MALUF, SCHMITT, PRADO, 2014).

## **Metodologia da pesquisa**

Como mencionado no início deste texto, a pesquisa que deu origem a ele tinha como objetivo geral entender, caracterizar e analisar as modalidades de disseminação internacional e de adaptação local (no país de destino) de políticas públicas para agricultura familiar na América Latina a partir dos modelos brasileiros. Deste objetivo desdobraram-se três objetivos específicos, sendo eles: I) caracterizar a atuação do governo brasileiro na disseminação de modelos de políticas públicas para a agricultura familiar por meio da cooperação Sul-Sul; II) Mapear e analisar as modalidades de imbricamento de diversas lógicas e dos vetores de disseminação das políticas de agricultura familiar a partir do Brasil em países latino-americanos: transferência de política, construção e circulação transnacional de normas e regionalização “por baixo” a partir do protagonismo dos atores sociais; III) Identificar, caracterizar e analisar as modalidades de reinterpretação e adaptação nacional e regional dos modelos brasileiros de políticas públicas nos países latino-americanos estudados.

Considerando esses objetivos, a primeira etapa da pesquisa consistiu na caracterização e na análise do processo de construção dos “modelos” de políticas públicas de agricultura familiar (PRONAT/PTC e PAA) e numa reflexão sobre a política de cooperação do Brasil para a América Latina (ambos apresentados ainda nesta primeira parte do livro). Para tanto, envolveu análise de documentação (análise de arquivos e de documentos

governamentais) e entrevistas com responsáveis, gestores e mediadores da elaboração dessas políticas no Brasil e nas agências internacionais.

Avançando na reflexão sobre os casos selecionados (Argentina, Colômbia, Haiti, El Salvador, Uruguai e Paraguai), procurou-se aplicar um quadro de análise comum que contemplava: a) o mapeamento das instituições, atores e arenas; b) a caracterização das diferentes práticas de cooperação e disseminação de modelos; c) a análise das modalidades, vetores e fatores de apropriação, adaptação ou reinterpretação dos modelos de políticas de DTR e de compras públicas de alimentos; d) a identificação dos atores-chaves multiposicionados que foram fundamentais no processo de difusão das políticas para a agricultura familiar.

Foram contemplados também na condução da pesquisa as diversas modalidades da cooperação do Brasil com os países estudados, a atuação das organizações internacionais, das organizações supranacionais continentais e setoriais (FAO, IICA, Mercosul) e o papel dos movimentos sociais nacionais e regionais.

Nesse processo, foi realizada pesquisa de campo em seis países com mais de 70 entrevistas semiestruturadas com representantes de organizações internacionais, gestores públicos, organizações dos agricultores familiares, agricultores familiares e mediadores sociais.

Com base nos resultados observados em cada país, a pesquisa seguiu para a análise comparada das situações comuns e específicas, conferindo especial atenção ao processo de imbricação e hibridação das diferentes modalidades da disseminação das políticas brasileiras para o continente latino-americano, sendo eles cooperação Sul-Sul e relações bilaterais, internacionalização via Organizações Internacionais e disseminação “por baixo”.

Procurou-se, igualmente, analisar o papel e os jogos dos diversos atores institucionais e individuais envolvidos, e caracterizar as interações e configurações de atores responsáveis pela adaptação ou reinterpretação das políticas públicas transferidas em cada país e na escala regional.

## **Estrutura do livro**

O livro está estruturado em três partes, além desta introdução. A primeira parte, organizada em três capítulos, introduz o contexto político e a cooperação do Brasil na América Latina, e apresenta o modo como os “modelos” brasileiros de políticas públicas (compras públicas da agricultura e políticas de desenvolvimento territorial rural) foram construídos. A segunda parte, estruturada em seis capítulos, apresenta os estudos de caso nos seis países selecionados. Para as políticas de compras públicas da agricultura familiar foram analisados os casos de Colômbia, Haiti e Paraguai e, para as políticas de desenvolvimento territorial rural, os casos de Argentina, El Salvador e Uruguai. Cada capítulo/país contempla uma descrição e análise dos mecanismos e modalidades de cooperação e de difusão regional das políticas estudadas. A terceira parte, manifesta em um capítulo, resume os principais resultados, ensinamentos e perspectivas da pesquisa depois de uma síntese das lições para cada uma das duas políticas analisadas.

## **Agradecimentos**

Os resultados apresentados são produtos do projeto TRANSBRASIL (Disseminação de modelos brasileiros de políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina) financiado pelo CNPq Universal 2014 (Nº 443245/2014-2) e do projeto N°U14H01 “MESAS” (Funcionamiento de las Mesas de Desarrollo Rural) financiado pelo ECOS Sul (França) e a UDELAR (Uruguai), realizado por equipes do CIRAD, UDELAR e Plan Agropecuário.

## Referências

- BENSON, D.; JORDAN, A. What have we Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh revisited. *Political Studies Review*, v. 9, n. 3, p. 366–378, 2011
- BHAGWATI, J. In defense of Globalization with a new Afterword, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- BIERMANN, F.; PATTBURG, P.; Van Asselt, H.; Zelli F. The fragmentation of global governance e architectures: a framework for analysis, *Global Environmental Politics*. 2009.
- BONNAL, P. et al. *La production des politiques et compromis institutionnels autour du développement durable*. Rapport du Projet Propocid, ANR-06-ADD-016, Paris, 2010.
- CALLON, M. Introduction: the embeddedness of economic markets in economics. In: Callon, M. (org.). *The laws of the markets*. Oxford: Blackwell, 1998
- CAMAU, M.; MASSARDIER., G. (dir.) *Démocratie et autoritarisme*. Hybridation et fragmentation des pouvoirs, Paris, Karthala, 2009.
- CEPAL. *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL Colección Documentos de proyectos, 2010.
- CHAMPETIER, Y. *La Estrategia de Microregiones: une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté dans les territoires les plus en difficulté du Mexique* Washington D.C.: Inter-American Development Bank.2003.
- DABÈNE, O. *The Politics of Regional Integration in Latin America*: Theoretical and Comparative Explorations, New York, Palgrave Macmillan, 2009.
- DÀVILA ALDÀS, F. América Latina y la globalización, *Revista de Relaciones Internacionales*, n° 101□ 102, 208: 33□ 56, 2011.
- DE JANVRY, A; Sadoulet, E. Toward a territorial approach to rural development: International experiences and implications for Mexico's Microregions Strategy, University of California at Berkeley, 2004.
- DELPEUCH, T. Comment la mondialisation rapproche les politiques publiques, *L'Économie politique*, 2009/3 n° 43 : 77□ 99
- DOLOWITZ, D. P., A policy-maker's guide to policy transfer. *The political quarterly publish*, 2003.
- DOLOWITZ, D; MARSH, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy□ Making. Governance□ an *International Journal of Policy Administration and Institutions* 13:5□ 24, 2000.
- \_\_\_\_\_. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature,

*Political Studies*, v. 44, p. 343-57, 1996.

DUMOULIN, D. Configurations sociales transnationales : quelles compétences pour les passeurs d'échelles? Exemples des politiques de la conservation de la nature. La fabrique multi-niveaux des politiques. Les approches multi-niveaux des politiques publiques, CIRAD. Montpellier. 6-10/09/2010.

EVANS, M. Policy transfer in critical perspective, *Policy Studies* 30 : 243-68, 2009.

\_\_\_\_\_. *Policy transfer in global perspective*. Routledge, 2004.

FARIA C. A. P., A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados, *Interseções* v. 14 n. 2, p. 335-371, 2012.

FIDA Impacto del Diálogo sobre Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en el MERCOSUR. Montevideo (Ur.): Programa Regional FIDA/Mercosul, 2013.

Food and Agriculture Organization of United Nation. *The State of Food and Agriculture 2015: Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty*. FAO: 2015.

Food and Agriculture Organization of United Nation, *Scaling up the Brazilian School Feeding model: using south-south cooperation to share Brazil's experience of school feeding in Latin America and the Caribbean*, Rome, 2014.

Food and Agriculture Organization of United Nation, *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. casos en 8 países*. Santiago: FAO, 2013.

GIRAULT, C. Intégration et coopération régionale en Amérique du Sud. In : Girault, C.(ed.), *L'intégration en Amérique du Sud*. Presses de la Sorbonne Nouvelle, p. 39-61, 2009.

GWYNNE, R. N; KAY, C. *Latin America Transformed.Globalization and Modernity*, Arnold, Oxford University Press, 1999.

KOHLER-KOCH, B. *The transformation of governance in Europe*, London, Routledge, 1995.

HASSENTEUFEL, P. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques, *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, p. 113-132.

HASSENTEUFEL, P. *Sociologie de l'Action Publique*, Paris, Armand Colin, 2008.

LASCOUMES P. Traduction In: Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Les Presses de Sciences Po. p. 439-445, 2006.

HASSENTEUFEL, P. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques, *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, p. 113-132.

HASSENTEUFEL, P. et al. Policy diffusion and translation. *Novos estudos CEBRAP*, v. 36, p. 77-96, 2017.

HASSENTEUFEL, P.; MAILLARD, J., Convergence, transferts et traduction: les apports de la comparaison transnationale. *Gouvernement et action publique*, v.3, p. 377-393, 2013.

MALUF, R.; SANTARELLI, M.; PAULINO, G. Cooperação Sul-Sul em SAN, mobilidade e transferência de políticas. *Textos para discussão 9*, Ceresan. 2016.

MCCANN, E.; WARD, K. A multi-disciplinary approach to policy transfer research: geographies, assemblages, mobilities and mutations. *Policy Studies*, v.34, n. 1, p. 2-28, 2013.

\_\_\_\_\_. Policy assemblages, mobilities and mutations: toward a multidisciplinary conversation. *Political Studies Review*, v. 10, n.3, p. 325-332., 2012.

MALUF, R.; SCHMITT, C.; PRADO, B. Estado de arte de las políticas para la agricultura familiar en los países del MERCOSUR Ampliado: retos de la región en el Año Internacional de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena. R. Janeiro: CERESAN/COPROFAM/OPPA, 2014.

MASSARDIER, G. *Politiques et action publiques*, Paris. Armand Colin, 276p, 2008.

MASSARDIER, G.; PESCHE, D. Circulation internationale des idées et de nouveaux instruments des politiques environnementales: transferts de politiques? Synthèse provisoire. In: *Congrès AFSP*, Strasbourg, 2011.

MASSARDIER, G.; SABOURIN, E. Internationalization and Dissemination of Rural Territorial Development Public Policies: Model Hypotheses for Latin America. *Sustentabilidade em Debate*, 4 (2): 83-100, 2013.

MUSIÁLKOWSKA, I. *Transfer of the European Regional Policy to Latin America*, European Consortium for Political Research (ECPR), Colchester, University of Essex, 2006.

MARTINS, J. R.V. Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional in Neto, W. A. D. (Org) *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014: 101-144.

OLIVEIRA, O. P. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos, *Opinião Pública*, v. 2, n. 2 p. 219-249, 2016.

\_\_\_\_\_. *Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política). São Paulo: USP, 2013.

OLIVEIRA, O.P.; FARIA, Carlos A.P. (2017), Policy transfer, diffusion and circularion. *Novos estudos CEBRAP*, v.36, p. 13-32, 2017.

PASQUIER R. L'europanisation par le bas: les régions et le développement territorial en France et en Espagne. In: J. Fontaine, P. Hassenteufel, *To change or not to hange? Le changement de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses Universitaires de Rennes, 2002.

PASQUIER, R. ; WEISBEIN, J. L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire, *Politique européenne*, n.12, p. 5-21, 2004.

PECK, J.; THEODORE, N. Follow the Policy: A Distended Case Approach in *Environment and Planning A*, v. 44 n. 1: 21-30 January 1, 2012.

RADAELLI, C. M. Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union Européene. *Revue française de science politique*, v. 50, n.2, p.255-275, 2000.

RISSE-KAPPEN, T. Bringing transnational relations back. In. *Non-state actors, domestic structures and international institutions*, Cambridge University Press, 1995.

ROBINSON, W. I., Latin America and Global Capitalism. A Critical Globalization Perspective, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2008.

RODRIG, D. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York: Norton, 2011.

ROSENAU, J. N. Along the Domestic- Foreign Frontier. Exploring governance in a Turbulent World, Cambridge University Press, 1997.

SABOURIN, E.; MASSARDIER, G.; SOTOMAYOR, O. Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación in *Revista Mundos Plurales*, v. 3, n. 1, 2016: 75-98,

SABOURIN, E.; SAMPER, M., SOTOMAYOR, O. (Eds) Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas. San José, C.R. IICA, 2015, 380p.

SERRANO, C; FERNANDEZ, I. Estudio Comparativo Descentralización de las Políticas y Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina, Washington DC-BID serie Dialogo Político, p 137, 2005.

SILIPRANDI, E. Los Programas de Compras Públicas de Brasil: Escuelas y Circuitos Cortos In seminario Agricultura Familiar y Circuitos cortos, CEPAL, FAO, OMS, Cirad, Red PP-AL, Santiago de Chile, 2013



STONE, D. Transfer and translation of policy, *Policy Studies*, v. 33, n. 6, 2012. 483-499.

\_\_\_\_\_. Transfer Agents and Global Networks in the “Transnationalisation” of policy. *Journal of European Public Policy*, v. 11, n. 3, p. 545-566, 2004.

THERY, H. Les relations bilatérales décentralisées France-Brésil dans leur contexte Europe-Amérique Latine, Mondes émergents, « Amérique Latine. La nouvelle donne politique et économique », La Documentation Française, p. 81-104, 2009.

WORLD FOOD PROGRAMME. (PMA) Global School Feeding Sourcebook: lessons from 14 countries. Imperial College Press, 2016.

ZITTOUN, P. La Fabrique politiques des politiques publiques: une approche pragmatique de l'action publique. Paris, Presse de Science Po, 2013, p. 340.

**PARTE I**  
**A COOPERAÇÃO SUL-SUL E A CONSTRUÇÃO DOS**  
**“MODELOS” BRASILEIROS DE POLÍTICAS**  
**PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR**

## A COOPERAÇÃO DO BRASIL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Marcos Lopes Filho | Eric Sabourin | Doris Sayago

As profundas mudanças no perfil da cooperação internacional brasileira nos últimos quinze anos ocorreram em um contexto de alterações na geopolítica global. Essas mudanças estão relacionadas com a emergência de novos atores, de novos posicionamentos políticos e econômicos, especialmente daqueles que compõem o chamado “sul global”.

Em livro lançado em 2014 (MELLO e SOUZA, 2014), o diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do IPEA, Renato Baumann, observava que a cooperação internacional “*Não é mais algo eventualmente complementar a interesses comerciais ou a interesses de investimento. É parte fundamental da pró-atividade da inserção internacional do país*”. Para André de Mello e Souza (2014, p 23), organizador do estudo, o período atual é o resultado de processos verificados há duas décadas, que tornam a cooperação internacional mais complexa e incerta por conta dos seus múltiplos atores: “*esses processos são evidenciados no maior destaque de novos atores - países emergentes e atores privados - assim como nas divergências manifestadas em discussões de fóruns multilaterais sobre a natureza e as diretrizes da cooperação e sobre sua conceituação*”.

Desde o início dos anos 2000, observou-se um crescimento da cooperação Sul-Sul (e uma desaceleração da cooperação tradicional Norte-Sul) e a emergência progressiva do Brasil como país prestador e não apenas receptor de cooperação internacional (INOUE e VAZ, 2013). A importância dos respec-

tivos contextos domésticos na determinação das prioridades e a efetividade da cooperação Sul-Sul é ressaltada por Leite, Suyama e Waisbich (2013) e Leite et al. (2014). Esses autores notam que apesar de a cooperação Sul-Sul ter se convertido em uma frente privilegiada da política externa, não seria possível entendê-la apenas como instrumento de política externa, mas faz-se necessário correlacionar as características assumidas pela cooperação brasileira em agricultura familiar com a agenda nacional nesse campo, integrando a influência tanto das instituições técnicas quanto dos movimentos sociais.

## O contexto da diplomacia regional

Em 1978, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), foi elaborado o Plano de Ação de Buenos Aires, com base na concertação entre países em desenvolvimento, de maneira a pensar programas de cooperação à luz de “soluções concebidas para atender problemas conforme nossas condições socioeconômicas” (IPEA/ABC, 2010). Como afirmam Renzio et al. (2013), este documento foi emblemático, pois, pela primeira vez, aparece o termo “cooperação horizontal” balizando o relacionamento entre os países em desenvolvimento.

Naquele mesmo ano e contexto, foi criada a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), no âmbito do Ministério de Relações Exteriores. A ABC passou a constituir, no Brasil, o lugar da coordenação para tratar da cooperação entre países em desenvolvimento, chamada de Cooperação Sul-Sul ou Horizontal (PECEQUILO, 2008). O objetivo da ABC é “coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar a cooperação para o desenvolvimento, em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento” (site da ABC).

A partir do ano 2003, com o advento da administração do Presidente Lula, a cooperação Sul-Sul foi particularmente ativa, com aumento dos recursos dedicados em particular à América Latina e ao Caribe, mas, sobretudo, para os países africanos, principalmente os Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP) (IPEA/ABC, 2010; CAISAN, 2013).<sup>3</sup> Esse

3 A criação do MERCOSUL, em 1991, tem levado a desenvolver vários programas de cooperação e de integração

aumento corresponde a um momento de abertura e desenvolvimento inédito da diplomacia brasileira, no qual as diretrizes do Programa Fome Zero passaram a ser tema recorrente nos discursos presidenciais e em diversos foros internacionais, compondo a pauta de agendas bilaterais e multilaterais e influenciando os acordos de cooperação do Brasil como os países em desenvolvimento (CUNHA, 2010). Questões sociais passaram a ganhar maior espaço na agenda internacional, acompanhando o crescente debate nacional em torno do combate à fome e à pobreza (FARIA, 2012).<sup>4</sup>

O país buscava afirmar-se como liderança regional (FIORI, 2011; MALAMUD, 2011), concorrendo com outras potências regionais, inclusive para reivindicar assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CASON e POWER, 2009). A cooperação Sul-Sul tornou-se, dessa maneira instrumental, favorecida, ao mesmo tempo, pelo período de crescimento socioeconômico e pela experimentação intensa de políticas públicas inovadoras no país. Além disso, o Brasil pretendia oferecer liderança alternativa à hegemonia dos Estados Unidos na América Latina, aliando-se à Argentina e Venezuela, com a abertura do Mercosul (Venezuela, Bolívia) (VIEIRA MARTINS, 2014).

A cooperação Sul-Sul dentro da ABC é administrada pela Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CGPD), que tem as seguintes prioridades: a) compromissos assumidos em viagens do Presidente da República e do Chanceler; b) países da América do Sul; c) Haiti; d) países da África, em especial os PALOP, e Timor-Leste; e) demais países da América Latina e Caribe; f) apoio à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); e g) incremento das iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos (através de suas respectivas agências) e organismos internacionais (IPEA/ABC, 2010).

## **Cooperação regional: o lugar da América Latina e Caribe**

O Brasil sempre manteve cooperação técnica diversificada na agricultura com regional em particular do Brasil com Paraguai, Uruguai e Bolívia na área da agricultura familiar (IPEA/ABC, 2013).

4 Apesar das dificuldades para quantificar a evolução da cooperação Sul-Sul em segurança alimentar e nutricional (SAN) nos últimos anos, tanto em número de projetos quanto em volume de investimentos, em razão dos limites das informações disponíveis e da amplitude do enfoque intersetorial, pode-se afirmar que há um crescente entre 2003 e 2010, período que corresponde ao Governo do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, para o qual teve forte influência a projeção internacional da Estratégia Fome Zero (MALUF, 2014).

países da América Latina, em particular Argentina, Chile, Uruguai, Bolívia, Paraguai, Peru e Equador. Com Argentina, Uruguai e Chile, nos anos 1990, foi necessário adequar normas para o comércio internacional dos produtos agropecuários, em particular no âmbito do Mercosul. (ABC s/d).

A criação do Mercosul fortaleceu essa dinâmica e tem constituído incentivo para a cooperação regional Sul-Sul (SARAIVA, 2010). No âmbito sub-regional, os países do Mercosul receberam o correspondente a 15% do volume total de recursos federais investidos em Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica no período. No entanto, apesar de existirem diversos programas e projetos de CTC&T realizados por intermédio do Mercosul como bloco econômico, o que prevalece é o investimento do Brasil em cada país-membro, individualmente (Argentina, Paraguai e Uruguai).

A novidade a partir do ano 2003 foi a concentração de ações de cooperação Sul-Sul em torno do tema da segurança alimentar e da agricultura familiar, o que implicou também uma renovação no seio do Ministério das Relações Exteriores (MRE) brasileiro. Em 2004 é criada a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME) no âmbito do MRE que contribuiu para a difusão da experiência do programa Fome Zero<sup>5</sup>. Em seguida, foi criada dotação orçamentária, destinada à cooperação humanitária internacional, para países e populações em situação de crise humanitária (crises prolongadas, conflitos internos ou externos e desastres socioambientais). Regimentalmente, a Coordenação-Geral tem por competência atuar junto aos seguintes temas e entidades: a) segurança alimentar e nutricional (inclusive direito humano à alimentação); b) desenvolvimento agrário (reforma agrária e agricultura familiar); c) pesca artesanal; d) Instituto Social Brasil-Argentina; e) Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO); Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e Programa Mundial de Alimentos (PMA); f) Fórum Social Mundial (FSM); g) diálogo com a sociedade civil; h) Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; e, por fim, i) cooperação humanitária.

Entre 2005 e 2009, a distribuição geográfica da assistência humanitária

---

5 A CGFOME tratou da coordenação das ações de prestação de cooperação humanitária internacional do Governo brasileiro, tanto na vertente emergencial quanto estruturante, e dos temas da segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento rural sustentável, no âmbito internacional. Foi extinta em julho de 2016 pelo governo de Michel Temer.

do Brasil foi majoritária em países da América Latina e Caribe, que receberam R\$ 107.819.457,37, ou seja, 76,27% da ajuda enviada diretamente aos países beneficiados. Em seguida, vem a Ásia, com R\$ 23.241.017,77, e a África, com R\$ 10.269.463,80, ou seja, 16,44% e 7,26% dos recursos. Os países PALOP (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste) receberam R\$ 8.063.670,78, o que representou 8% dos recursos (Ver tabela 1).

Entre os países da América Latina e Caribe, Bolívia, Paraguai, Haiti, Cuba, Jamaica, Peru, Honduras e Nicarágua são os que mais receberam recursos de assistência humanitária brasileira. Foi em particular o caso de Cuba, Haiti, Honduras e Nicarágua depois dos furacões de 2009 (IPEA/ABC, 2010).

**Tabela 1: Países e instituições receptores da AHI do Brasil – 2005-2009 (IPEA/ABC, 2011)**

<b>Receptores</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
Nicarágua	2.047.781,37	1,32
Equador	2.154.393,43	1,39
Peru	2.219.346,84	1,43
Argentina	2.849.023,02	1,83
Jamaica	3.928.526,00	2,53
Guiné Bissau	5.409.910,10	3,48
Bolívia	6.122.786,66	3,94
Paraguai	6.258.347,56	4,03
Organizações internacionais	13.938.107,92	8,97
Honduras	15.646.603,87	10,07
Território palestino	19.943.464,16	12,84
Haiti	29.840.307,15	19,21
Cuba	33.523.648,54	21,59
Demais países	11.419.858,24	7,35

Fonte: Levantamento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacio-

nal. ABC 2012.

Segundo a CAISAN (2013, p.5), o MRE tem buscado, desde 2008, “implantar uma nova estratégia de ação, priorizando projetos de cooperação estruturantes em lugar da reprodução do modelo tradicional de projetos pontuais. Os projetos estruturantes tendem a ter um impacto socioeconômico mais expressivo, asseguram maior sustentabilidade dos resultados da cooperação e facilitam a mobilização das instituições brasileiras para a sua implementação. Esse modelo também contribui para a criação de espaço para parcerias triangulares com outros atores internacionais”.

De acordo com a IPEA/ABC (2010 p. 35), a opção pela cooperação bilateral é predominante no levantamento e corresponde a 92% do volume total, em oposição àquela realizada por meio de organizações internacionais. Ainda que a cooperação bilateral seja distribuída de forma bastante equilibrada entre os países receptores, é possível destacar entre os parceiros da Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (CTC&T) do Brasil, a Argentina – que recebeu o correspondente a 8% do volume total de recursos investidos no período –, assim como Guiné Bissau (6%), Timor Leste, Cuba e Moçambique (com 4% cada). “Nesse sentido, a distribuição geográfica da CTC&T mostra a prioridade conferida aos vizinhos da América do Sul e aos países de língua portuguesa” (IPEA/ABC, 2010, p 35),

## **A cooperação para a agricultura familiar na América latina e no Caribe**

Como indicado acima, a segurança alimentar sempre foi associada à agricultura familiar nas prioridades da cooperação Sul-Sul do Brasil na América Latina e no Caribe. Mas as políticas brasileiras de segurança alimentar vão tomar dimensão especial na Região e no mundo a partir do segundo mandato do Presidente Lula.

É indiscutível que a região tenha experimentado um importante relance da integração regional a partir dos anos 2000. A chegada de Lula à presidência do Brasil coincide com a ascensão de partidos autoidentificados como “campo progressista” em vários países da região, como: na Argentina, no



Paraguai, no Uruguai, na Bolívia, no Peru, no Equador, na Venezuela.

Ainda que Dabène (2009) aponte os limites desse relance e as contradições na sobreposição de iniciativas como UNASUL, Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) e CELAC, esses mecanismos intensificaram sobremaneira o intercâmbio entre seus membros, em matéria de políticas públicas.

Desde sua fundação, em 2013, a CELAC tem a cooperação e a implementação de políticas para erradicação da fome e da pobreza como uma de suas principais prioridades (CELAC, 2013). Para tanto, instituiu-se no marco da Comunidade importantes reuniões especializadas como a Reunião Ministerial sobre Desenvolvimento Social, Erradicação da Fome e Pobreza, e a Reunião de Ministros da CELAC sobre Agricultura Familiar.

Segundo Rondo e Lopes Filho (2016), os acordos emanados dessas reuniões e a adoção do “Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Pobreza 2025 da CELAC” (PLANSAN CELAC) apontam para um esforço concertado de supranacionalização de um conjunto de políticas públicas, com especial relevo para aquelas ligadas à agricultura familiar e à segurança alimentar e nutricional.

De maneira ainda mais incisiva, no PLANSAN CELAC 2025, lê-se que um dos pilares da estratégia da Comunidade para erradicação da fome é: “Fortalecer y/o desarrollar políticas y programas nacionales de compras públicas a la Agricultura Familiar de acuerdo a las características de cada uno de los países” (CELAC 2015).

Nesse mesmo espírito, no âmbito da iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, o Governo e o Congresso brasileiro, com apoio da FAO, lançaram um mecanismo de cooperação parlamentar para a erradicação da fome e da pobreza: a Frente Parlamentar contra a Fome.

A Frente Parlamentar esteve diretamente envolvida em processos de formulação e adoção de marcos legais para segurança alimentar e nutricional, e direito humano à alimentação adequada em dez países na região (FPCH, 2017).

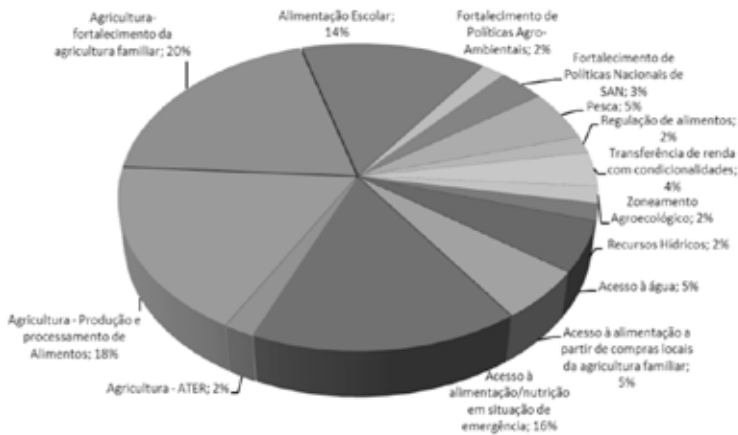
Além de apoiar parlamentares para incidirem no âmbito das assembleias legislativas nacionais, a Frente também se propõe a incidir em parlamentos regionais, como Parlatino, no processo de harmonização de leis como um pilar da integração regional.

Na esteira desse processo, em dezembro de 2016, a Frente impulsionou a adoção pelo Parlatino de uma Lei modelo da agricultura familiar. Dentre outras referências às políticas brasileiras para fortalecimento da agricultura familiar, a Lei propõe em seu artigo 9 que os países da região adotem políticas públicas e programas de compras públicas da agricultura familiar (FPCH, 2017).

### A cooperação Sul-Sul na área da segurança Alimentar

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>6</sup> (CAISAN), com base em levantamento de informações realizado em novembro de 2013 pela Agência Brasileira de Cooperação e pela Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério das Relações Exteriores, identificou “603 projetos e ações de Cooperação Internacional técnica e humanitária que movimentam cerca de U\$ 158 milhões” (CAISAN 2013).

Gráfico 1: **Número de projetos de cooperação em andamento por tipo em 2013**

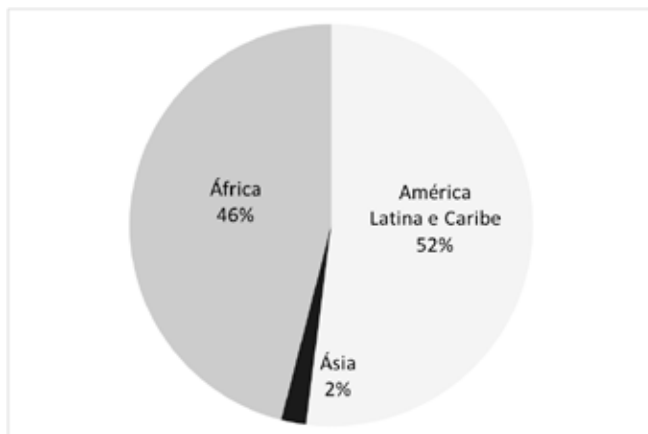


6 A CAISAN criada em novembro de 2007 tem por finalidade promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de segurança alimentar e nutricional.

Fonte: CAISAN, 2013.

Os projetos foram classificados em 14 tipos. O gráfico 1 apresenta o número de projetos em andamento, por tipo, mostrando a importância das categorias “Alimentação Escolar”, “Agricultura”, com ênfase em “Fortalecimento da Agricultura Familiar” e em “Acesso à Alimentação” (CAISAN, 2013). O gráfico 2 indica a importância dos valores destinados à região da América Latina e Caribe (52%).

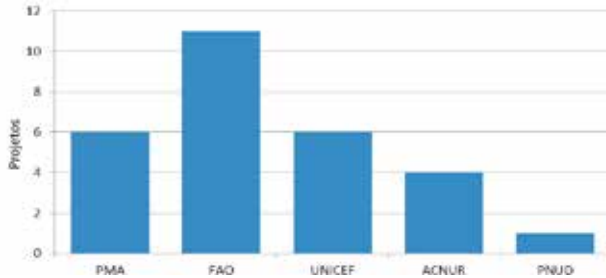
Gráfico 2: Valor dos projetos em andamento, por Região em 2013



Fonte: CAISAN, 2013.

No âmbito dos projetos de cooperação trilateral ou multilateral, observa-se muitas vezes a participação de organismos internacionais. O gráfico 3 indica os organismos internacionais que participaram, principalmente a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura-FAO (CAISAN, 2013).

**Gráfico 3: Frequência de participação de organismos internacionais nos projetos trilaterais ou multilaterais em andamento em 2013**



Fonte: CAISAN 2013.

### **O papel do MDA e da REAF**

O Brasil, por meio do MAPA e, em seguida, do MDA, como mediante a atuação da ABC, tem mantido ações de cooperação para o desenvolvimento rural, em particular em capacitação e formação profissional, com países como Equador, Paraguai, e Bolívia, em particular. Tanto a América Latina e o Caribe como a África também concentram novas ações de cooperação do MDA, seja por meio de atividades isoladas ou em coordenação com ABC, CGFOME e a FAO (conferir quadro 1).

Quadro 1: **Embasamento institucional da cooperação do MDA** (site MDA [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br) acesso em 7/09/2014)

I Projeto Brasil-FAO (GCP/RAF/462/BRA) Vinculando a Agricultura Familiar à Alimentação Escolar e Assistência Alimentar – Um Modelo para a África.

II Itens ‘f’, ‘j-2’, ‘i’ do Documento Final do “Diálogo Brasil - África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”.

III “Declaração Ministerial dos Estados Parte do MERCOSUL sobre Compras e Aquisições Públicas da Agricultura Familiar”, assinada em Brasília, novembro de 2010, por ocasião da XIV REAF.

IV Projeto FNDE-FAO/RLC (GCP/RLA/180/BRA – FAO/FNDE) Fortalecimento de Programas de Alimentação Escolar no âmbito da iniciativa “América Latina e Caribe sem Fome” (ALCSF 2025).

O programa nacional de desenvolvimento territorial do Brasil, o PRONAT, elaborado em 2003-2004 no marco do MDA no primeiro governo Lula, passou a constituir uma referência na América Latina. No entanto, não foi pela cooperação do Governo, mas de outros atores da cooperação interamericana: agências de cooperação, universidades e movimentos sociais.

O único programa de cooperação sobre Desenvolvimento Territorial Rural (DTR) assinado pelo MDA e o MRE/ABC foi com o Governo de El Salvador, para apoio ao Programa Territórios do Progresso, ligado à Presidência da República daquele país. A disseminação regional do modelo de política de DTR do Brasil nos anos 2000, além da própria ação de cooperação direta do MDA e logo da ABC com o governo de El Salvador, passou por três vetores: as agências de cooperação, as universidades e os movimentos sociais.

O IICA, em particular, por meio da oficina de representação no Brasil, tem sido um vetor importante da difusão regional do modelo de política de DTR do MDA. Podem-se citar três modalidades diferentes dessa cooperação: a) os cursos de DTR ou Desenvolvimento Rural Sustentável-DRS, promovendo a experiência brasileira, realizados em vários países da América Latina; b) a realização do Fórum do DRS no Brasil, desde 2003, com convites a agentes do próprio IICA e a diversos técnicos governamentais dos países latino-americanos; c) a mobilização de quadros do MDA e a promoção do modelo brasileiro de DTR nos países latino-americanos, ao exemplo da influência que teve a experiência do PRONAT junto à Estratégia Centro-americana de Desenvolvimento Rural Territorial, a ECADERT.

As universidades brasileiras, mediante convênios e projetos de cooperação com universidades latino-americanas, têm contribuído para a difusão da experiência de DTR do MDA, da mesma maneira que tinham sido responsáveis pela disseminação na América Latina do anterior modelo europeu LEADER (MASSARDIER e SABOURIN, 2013, CHAMPETIER, 2003).

Finalmente, os movimentos sociais da agricultura familiar e as ONGs do Mercosul têm tido um papel de destaque, sobretudo mediante as reuniões e os cursos organizados no marco da REAF, em particular pela dimensão participativa do PRONAT e da experiência dos Conselhos ou Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural, os CODETER. Essa modalidade de difusão pode ser assimilada a uma forma de regionalização por “baixo” ou “bottom up” (PASQUIER, 2004).

No âmbito do MERCOSUL, a cooperação Sul-Sul do Brasil no campo da agricultura familiar e segurança alimentar foi também ampliada mediante a criação da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF) em 2004. Antes, na região, apenas o Brasil e o Chile contavam com uma política específica para a agricultura familiar. Segundo os critérios adotados, a agricultura familiar no Mercosul ocupa cerca de 20 milhões de pessoas.

Criada em junho de 2004 pelo Grupo Mercado Comum (GMC), a REAF foi uma iniciativa do Governo brasileiro. Partiu do diagnóstico de que faltava espaço de coordenação entre os países membros do bloco para a construção de uma agenda positiva de integração para envolver as populações rurais do MERCOSUL, assim como para incentivar as políticas públicas de produção e comércio para a agricultura familiar, o que configurava uma situação que não fazia jus à importância do setor para a vida socioeconômica da Região.

Além dos governos dos países membros – representados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, no Brasil, e pelos Ministérios de Agricultura e Pecuária, nos casos de Argentina, Paraguai, Venezuela, Uruguai e Chile – a REAF reúne também representações da sociedade civil, tais como sindicatos, movimentos sociais e, em menor medida, academia, redes e organizações não governamentais.

A REAF foi decisiva não só para a própria consolidação do conceito da agricultura familiar na região, mas também para a criação de instituições e políticas públicas específicas para a agricultura familiar nos estados partes do MERCOSUL, bem como de normativa regional sobre a temática. A REAF realizou uma série de oficinas e seminários entre organizações nacionais de agricultores familiares, cursos de formação de jovens rurais,

intercâmbios entre institutos de acesso à terra e de seguro agrícola, e, em particular, módulos de capacitação sobre compras públicas à agricultura familiar.

Segundo Neto (2014), em 2010, 40% dos produtores da agricultura familiar do Mercosul foram registrados e se beneficiaram de políticas públicas específicas destinadas ao setor. De acordo com o autor, a criação, em 2008, do Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul (FAF) prevê contribuições proporcionais ao tamanho das economias dos países, cabendo ao Brasil a maior parcela (60%, no caso do FAF).

### **Uma verdadeira diplomacia da segurança alimentar junto com as Nações Unidas**

Uma das estratégias do governo brasileiro a partir de 2004 foi procurar a cooperação das Nações Unidas, e em particular da FAO e do PMA, para promover a sua política de combate à fome e de apoio à agricultura familiar. Em linhas gerais, essa estratégia se deu principalmente por meio de três eixos. Primeiro, pela elaboração de estudos que atestavam a eficiência dos modelos, pela realização de eventos internacionais em que os instrumentos brasileiros eram apresentados e por meio de recomendações e diretrizes emanadas de foros como o CSA. Segundo, pela incorporação pelas Organizações internacionais de ex-funcionários do Governo brasileiro implicados diretamente na formulação e/ou implementação das políticas. Terceiro, pela execução de projetos pilotos em diversos países da América Latina, da África e da Ásia.

Após a sua saída do Ministério Extraordinário de Combate à Fome, o ex-ministro José Graziano da Silva, que formulara a estratégia “Fome Zero”, assumiu a Representação Regional da FAO para a América Latina e o Caribe. Desde o início de 2012, ocupa o posto de Diretor-Geral dessa Agência Especializada das Nações Unidas.

Em 2005, por iniciativa dos presidentes do Brasil e da Guatemala, foi lançada a “Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome”, que contou com o apoio do Escritório Regional da FAO para o continente, tendo por objetivo a erradicação da fome e o intercâmbio de políticas públicas voltadas para a SAN. A proposta foi endossada por 29 países da região e continua

sendo uma importante rede de articulação entre os países da Região, os quais lançaram estratégias nacionais espelhadas na estratégia Fome Zero, em muitos casos apoiados na cooperação bilateral (CUNHA, 2010).

Daquele esforço decorreram importantes projetos de cooperação Sul-Sul sobre políticas públicas para a agricultura familiar na América latina e no Caribe, em especial aqueles ligados ao Fundo Brasil-FAO, que busca coordenar as iniciativas regionais empreendidas pelo Governo brasileiro em parceria com a FAO, com vistas à promoção do desenvolvimento rural sustentável, do fortalecimento da agricultura familiar e da garantia da segurança alimentar e nutricional.

Entre eles, vale a pena ressaltar o projeto “Implementação de um Modelo de Compras Públicas para a Agricultura Familiar para os Programas de Alimentação Escolar” (TCP / RLA / 3406), cujo objetivo é impulsionar mecanismos de compras institucionais da agricultura familiar, especialmente destinadas à alimentação escolar em El Salvador, Honduras, Nicarágua e Paraguai.

No âmbito do projeto, são desenvolvidas ações destinadas ao fortalecimento e qualificação da produção familiar e consequente adequação de marcos legais que possibilitem o acesso de agricultores familiares a mercados institucionais e a capacitação dos atores envolvidos no processo de elaboração de estratégias nacionais de promoção de compras institucionais da agricultura familiar.

Na mesma direção, foi de fundamental importância o projeto “Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar na América Latina e no Caribe” (CGP/RLA/180/BRA), por meio do qual se buscou consolidar os processos de institucionalização de programas de alimentação escolar e sua articulação com as demais políticas de segurança alimentar no âmbito nacional, especialmente na interface com o estímulo à oferta de alimentos saudáveis pela agricultura familiar local.

Ademais, no que se refere aos processos de internacionalização mediante a integração regional pela base, notam-se ainda importantes contribuições do projeto Fortalecimento do Diálogo entre FAO, Governos e Sociedade Civil (GCP/RLA/173/BRA), especialmente através do seu componente



de consolidação da REAF, como espaço regional de diálogo entre governos e organizações da sociedade civil, no desenvolvimento de políticas públicas participativas em benefício da agricultura familiar.

No âmbito do mesmo projeto, são viabilizadas atividades de formação, de intercâmbio e de cooperação entre organizações camponesas de toda a região, em especial aquelas ligadas à “Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos da América Latina e Caribe”, plataforma de organizações sociais que busca articular setores do campo e da cidade, com o objetivo de unificar as bandeiras comuns em prol da Soberania Alimentar.

Como fruto desse esforço, é notório que nos últimos anos a FAO e o PMA atuaram na elaboração e difusão de uma série de estudos, documentos técnicos, recomendações políticas que têm como referência os instrumentos brasileiros do PAA e do PNAE como “boas práticas” na luta contra a fome e a pobreza. Com propósito similar, promoveram uma série de visitas técnicas, seminários e eventos de alto nível, com participação de gestores públicos e tomadores de decisão de vários países, dentre eles o Haiti. Essa intensa atuação da FAO e do PMA na disseminação internacional dos instrumentos brasileiros foi determinante para a validação internacional dos modelos e para a construção de um contexto internacional favorável à sua replicação (MILHORANCE, 2016; LOPES FILHO, 2017).

## **Considerações finais**

Os resultados dos estudos levantados neste capítulo mostram uma evolução da cooperação brasileira no sentido da diversificação das suas modalidades (humanitária, cooperação técnica bilateral e trilateral), dando lugar a uma verdadeira diplomacia regional e internacional em torno da agricultura familiar e, em particular, da segurança alimentar e nutricional. A criação de uma nova institucionalidade em torno desse campo dentro do país (MDA, CONSEA, CAISAN) acompanha-se de um esforço de difusão das políticas públicas do Brasil no exterior a partir de iniciativas dentro do MRE como a criação da CGFOME.

Milani (2014) classifica os principais atores e vetores da cooperação e da difusão de modelos políticos também em três categorias: as instituições bilaterais dos países-membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento, as instituições multilaterais de desenvolvimento, e, por fim, os atores não governamentais.

Pode-se constatar que o Brasil, a partir de 2003, passou a mobilizar essas três categorias de atores para dinamizar a sua cooperação internacional no campo da agricultura familiar e da segurança alimentar: a cooperação bilateral Sul-Sul de governo a governo, a cooperação tripartite mediante programas comuns com a FAO e o PMA, a colaboração com as organizações de produtores familiares e a academia no marco da REAF e da “Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos de América Latina e Caribe”. A novidade maior foi a mobilização de organizações da sociedade civil, uma vez que os recursos para a cooperação internacional ainda foram bastante reduzidos, considerando o tamanho da economia brasileira.

## Referências

- ABC Cooperação SUL SUL Brasil <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/>
- ABC. América do Sul. Relações com países sul-americanos. Agricultura. [www.abc.gov.br](http://www.abc.gov.br)
- ABC. Base de Dados CSS e proteção Social. Sitio ABC, observatório Brasil e o Sul, 2014. Disponível em: [obs.org.br/cooperacao/download/47\\_0baa8c5e-103924101b3b21af141b7342](http://obs.org.br/cooperacao/download/47_0baa8c5e-103924101b3b21af141b7342). Acesso 2/6/2015
- AYLLÓN-PINO, B. “AMÉRICA LATINA NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO”, em Mello e Spuza A. Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, IPEA, Brasília, pp. 175 – 202, 2014
- CAISAN Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. 2013 Subsídios da CAISAN para a discussão sobre “Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional” na XIII Plenária do CONSEA, Brasília, 02 de dezembro de 2013.
- CASON, J. W.; e POWER T. J. Presidentialization, Pluralization, and the Roll-back os Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, v.30, n.2, p. 117-140, 2009.
- CUNHA, B. L. A projeção internacional da Estratégia Fome Zero. In: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: uma história brasileira - Vol. 3. Brasília (DF), MDS, 2010, p. 80-89.
- COMUNIDADE DOS ESTADOS LATINO AMERICANOS E CARIBENHOS. Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025. Disponível em: < <http://www.fao.org/3/a-i4493s.pdf>>. Acessado em 10 de dezembro de 2016.
- DABENE, O. The Politics of Regional Integration in Latin America: theoretical and comparative explorations, New York, Palgrave Macmillan, 2009.
- FARIA, C. A. P. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados, *Interseções* v. 14 n. 2, p. 335-371, dez 2012, Rio de Janeiro.
- FIORI, J. L. Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana / José Luís Fiori. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011 (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 42), 34p.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATION,

*Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: casos en 8 países.* Santiago: FAO, 2013.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATION, *Scaling up the Brazilian School Feeding model: using south-south cooperation to share Brazil's experience of school feeding in Latin America and the Caribbean*, Rome, 2014.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATION. *The State of Food and Agriculture 2015: Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty.* FAO: 2015.

FRENTE PARLAMENTARIO CONTRA EL HAMBRE. Resultados. Disponível em: <http://parlamentarioscontraelhambre.org/resultados/>. Acessado em 5 de janeiro de 2017.

INOUE, C Y A & VAZ, A C. (2013) Brazil as 'Southern donor': beyond hierarchy and national interests in development cooperation?, *Cambridge Review of International Affairs*, 25:4, 507-534, <http://dx.doi.org/10.1080/09557571.2012.734779>

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO IPEIA/ABC *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009.* Brasília, IPEA/ABC, 2010. 78 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO /Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2010, Brasília: IPEA: ABC, 2013. 124 p.

LEITE, I. C.; SUYAMA, B.; WAISBICH, L.T. Para além do tecnicismo: a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e caminhos para sua efetividade e democratização. S. Paulo: Articulação SUL/CEBRAP, IDS. Policy Brief, Julho 2013.

LEITE, I. C.; Suyama, B.; WAISBICH, L.T; POMEROY, M.; CONSTANTINE, J.; NAVAS-ALEMAN; L.; SHANKLAND, A.; YOUNIS, M. Brazil's engagement in international development cooperation: the state of the debate. Brighton (UK): Institute of Development Studies/Articulação SUL/CEBRAP, 59, 2014. 103 p. (Rising Powers in International Development).

LOPES FILHO, M. A. Compras locais como vetor de desenvolvimento rural: a experiência da cooperação brasileira no Haiti. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural), Faculdade UNB de Planaltina, Universidade de Brasília. Brasília, p. 169. 2017.

MALAMUD, A. A Leader Without Followers? The Growing divergence Be-

tween the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy, in *Latin American Politics and Society. Volume 53*, Issue 3, pages 1–24, Fall 2011.

MALUF, R. S.; SPERANZA, J. S. Volatilidade dos preços internacionais e inflação de alimentos no Brasil: fatores determinantes e repercussões na segurança alimentar e nutricional. Brasília (DF), MDS, 2013. *Caderno do SISAN* 01/2013.

MALUF, R.; SCHMITT, C.; PRADO, B. Estado de arte de las políticas para la agricultura familiar en los países del MERCOSUR Ampliado: retos de la región en el Año Internacional de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena. R. Janeiro: CERESAN/COPROFAM/OPPA (inédito) 2014.

MARTINS J. R. V. O Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional in Neto W. A. D. (Org). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. pp 101-142.

MDA-Cooperação Internacional . Portal do MDA-AICP <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/aipc/coopera%C3%A7%C3%A3o-internacional>

MELLO e SOUZA, A. (org). Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, IPEA, Brasília, 2014.

MILANI C. R. S. Organizações multilaterais de desenvolvimento in Mello e Souza, A. (org): Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, IPEA, Brasília, 2014, pp-89-122.

MILHORANCE, C. C. A política de cooperação do Brasil com a África Subsariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. Revista Brasileira de Política Internacional 56, nº 2, 2013.

MILHORANCE, C. C. Le rôle du Sud dans la fabrique du développement: l'internationalisation des instruments des politiques publiques brésiliennes pour le secteur rural le cas du Mozambique et des arènes multilatérales. Université Paris Saclay et Université de Brasília. Sceaux, le 29 Juin, 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES BRASIL, Balanço de Política Externa Brasileira – Brasília, MRE <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.1-cooperacao-internacional-cooperacao-bilateral-prestada>.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES BRASIL, *Declaração de Brasília Agricultura Familiar e Negociações Internacionais*. Brasília, MRE, 21-08-2003.

NETO, W. A. D. (Org). 2014 O Brasil e novas dimensões da integração regional. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. 508 p.

PECEQUILO, C R. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Com-

binados de Cooperação Horizontal e Vertical *Rev. Bras. Polít. Int.* 51 (2): 136-153 [2008].

RONDÓ, M; LOPES, M. Política Externa e Democracia: a construção de novos paradigmas em Segurança Alimentar e Nutricional. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, dezembro de 2016.

SARAIVA, M. G. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur *Rev. Bras. Polít. Int.* 53 151-168 [2010].

SILIPRANDI, E. Los Programas de Compras Públicas de Brasil: Escuelas y Circuitos Cortos In seminario Agricultura Familiar y Circuitos cortos, CEPAL, FAO, OMS, Cirad, Red PP-AL, Santiago de Chile, 2013.

WORLD FOOD PROGRAMME. (PMA) Global School Feeding Sourcebook: lessons from 14 countries. Imperial Colege Press, 2016.

## **AS COMPRAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: DE ONDE VEIO ESSA IDEIA?**

Catia Grisa | Eduardo Lima Caldas | Mário Lucio Avila

O papel das compras públicas na promoção das unidades familiares de produção, na Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e no desenvolvimento local converteu-se, recentemente, em uma ideia que alimenta e incita discussões no ambiente acadêmico, na pesquisa, em organizações internacionais, e em espaços políticos e institucionais em diversos países do mundo. No documento “Estado da Alimentação Escolar no Mundo”, por exemplo, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) enfatiza os benefícios da articulação da produção local (particularmente aquela oriunda da agricultura familiar) com a alimentação escolar para a sustentabilidade (continuidade) dos próprios programas, para a qualidade da alimentação oferecida nas escolas e para a criação de mercados estruturados para os produtos locais (WFP, 2013). Os relatórios “Estado da agricultura no mundo: inovações na agricultura familiar” e “Estado da agricultura no mundo: proteção e agricultura: quebrando o ciclo da pobreza”, publicados em 2014 e 2015 pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), também destacam a articulação da agricultura familiar com os mercados institucionais como inovações importantes na garantia de mercados e renda para a categoria social, na promoção da SAN para crianças e para a comunidade local, no resgate de cultivos tradicionais que foram perdidos pela mercantilização da agricultura, no incremento da demanda por produtos e serviços locais, e na redução da pobreza (FAO, 2015, 2014).

O tema das compras públicas ou poder do Estado em induzir o desenvolvimento não é novo. Muito reivindicado desde as contribuições de Keynes, o gasto público tem efeito multiplicador, fazendo com que seus fornecedores aumentem os níveis de consumo e gerem mais empregos (DILLARD, 1976; CARVALHEIRO, 1987; SCHOR, 1988; KRUGMAN, 2012). Além de induzir a demanda, as compras públicas, muitas vezes, exigem a organização da oferta, o que implica adaptação tecnológica adequada para o perfil dos produtores, maior volume de crédito em circulação, assessoria técnica, a construção institucional de mercados específicos, dentre outros instrumentos de políticas públicas. Outro elemento, e neste caso, mais político-social que econômico, é a criação, organização e fortalecimento de fóruns nos quais os agentes envolvidos no processo produtivo participem da construção dos instrumentos de políticas públicas.

Contudo, poucas foram as experiências federais que propuseram ferramentas e adotaram estratégias para induzir o desenvolvimento local a partir da organização da demanda e da participação da agricultura familiar. As escasas experiências de compras públicas institucionalizadas ocorriam em âmbito subnacional (estadual e municipal), de tal forma que imaginar experiências nos moldes top-down, formuladas a partir de uma iniciativa central não tinha precedentes. Um dos países pioneiros nesta articulação foi o Brasil.

Em 2003, o Governo Federal criou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), buscando articular as demandas de mercado da agricultura familiar, com a promoção da SAN para a população mais vulnerável. Por meio de seus diversos mecanismos, atualmente o Programa possibilita que o governo compre alimentos da agricultura familiar para: doar para famílias em situação de vulnerabilidade social; repassar para órgãos públicos que oferecem alimentação (universidade, hospitais, presídios, restaurantes populares etc.); destinar o alimento para a formação de estoques públicos.

Com base na experiência e nos aprendizados do PAA e reconhecendo os acúmulos na trajetória dos programas de alimentação escolar, em 2009, o Governo Federal alterou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), estabelecendo que, no mínimo, 30% dos recursos destinados pelo Fundo Na-



cional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a alimentação escolar fossem aplicados na aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Ambos os programas, a partir do mesmo instrumento, promovem a comercialização dos produtos da agricultura familiar (política agrícola) e o acesso ao alimento pela população em situação de vulnerabilidade social ou crianças em idade escolar (política alimentar). No entanto, mais do que estas dimensões agrícola e alimentar, os resultados dos programas apontam para a reconexão entre produção e consumo, para a construção de circuitos curtos de comercialização, para a valorização da diversidade produtiva, socioeconômica e cultural da agricultura familiar, para a promoção da agroecologia e para a incitação à alimentação saudável (TRICHES, 2015; MOTA e SCHMITZ, 2015; FORNAZIER, 2014; AVILA, CALDAS e AVILA, 2013; SILIPRANDI e CINTRÃO, 2013; TRICHES, 2010; MULLER, 2007; SCHMITZ, 2005). São “novos” atores (mulheres, catadoras de mangaça, quebradeiras de coco babaçu, extrativistas, pescadores etc.), redes (organizações governamentais e não governamentais, mediadores sociais, agricultores, consumidores, organizações socioassistenciais, escolas etc.), práticas (diversificação produtiva, agricultura agroecológica, agroindustrialização etc.) e valores (circuitos curtos, produção e consumo sustentável, valorização dos agricultores familiares e do rural etc.) que passam a promover o desenvolvimento rural e, de modo mais amplo, o desenvolvimento dos territórios.

Estas ideias inovadoras trazidas por ambos os programas chamaram a atenção do país e do mundo. Ao analisar o caso do PAA, Takagi, Sanches e Silva (2013, p. 28) afirmam que “Uma década do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Brasil consolidou um instrumento de luta contra a fome no país e um embaixador brasileiro na cooperação pela segurança alimentar em diferentes nações”. Com efeito, em diversos documentos de organizações internacionais destaca-se o papel proeminente do Brasil nas compras públicas (PAA e PNAE) da agricultura familiar e na promoção da SAN. Em documento intitulado “*Scaling up the brazilian school feeding modelo: using south-south cooperation to share Brazil's experience of school feeding in Latin America and the Caribbean*”, organizado pela FAO (2014, p. 02), afirma-se que:

“Besides improving the health of millions of young people and reducing absenteeism, the programme [PNAE] provides a guaranteed market for 120.000 family farmers. Such has been the success of Brazil’s school feeding programme that its strategies are being replicated and adapted elsewhere in Latin America and, more recently, the Caribbean”.

As citações abaixo auxiliam a ilustrar a importância conferida à experiência brasileira.

In many Latin American countries, governments are taking a more direct approach to integrating smallholders into domestic markets by linking the demand for food purchases in social programmes to the supply of locally produced food. Brazil has been most active in implementing this type of initiative, with its Food Acquisition Programme, created as part of the Fome zero initiative, used to facilitate direct government procurement of food products from smallholders (FAO, 2013a, p. 37).

Desde su implementación, el PNAE [Programa Nacional de Alimentação Escolar] de Brasil, que se implementa en el ámbito del FNDE, se ha fortalecido institucional y legalmente, ya que tiene más de 50 años de organización y en 2012 atendió a cerca de 45 millones de estudiantes de toda la educación básica (desde guarderías hasta enseñanza media y de jóvenes y adultos), con una o más ofertas de alimentos al día, en casi 250,000 escuelas en todo el territorio nacional. Esta experiencia de aprendizaje y sus desafíos atribuyen a Brasil la posibilidad de discutir y apoyar a otros países en desarrollo en sus procesos de implementación y fortalecimiento de PAE sostenibles (FAO, 2013b, p. 11).

Diversos países do mundo procuraram estabelecer acordos de cooperação bilateral ou criaram missões de estudos para gestores públicos de seus países virem ao Brasil para conhecer a experiência ou, em sentido inverso, para gestores públicos brasileiros levarem os aprendizados e lições até seus respectivos contextos. De acordo com informações da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB, s.d.<sup>7</sup>) – uma das executoras do PAA –, desde 2006, 20 países convidaram a Companhia para troca de conhecimentos e divulgação do PAA em seus contextos, sendo sete países da África, quatro da América Central e Caribe, cinco da América do Sul, dois da Ásia e dois da Europa. Ademais, mais de 36 delegações de países estiveram na CONAB para conhecimento e cooperação técnica. São as ideias, os modelos, as lições e os aprendizados brasileiros sendo disseminados ao mundo.

Se é fato que as ideias brasileiras sobre compras públicas da agricultura familiar estão servindo de subsídio para a emergência de iniciativas similares em outros contextos, torna-se oportuno investigar de onde vieram as ideias que subsidiaram a construção das políticas brasileiras. Trata-se de ideias copiadas ou inspiradas (DOLOWITZ e MARSH, 2000) de outros países, por meio dos processos de transferência de política pública? Ou trata-se de iniciativas construídas a partir dos atores e do contexto nacionais? Que atores, espaços e eventos contribuíram para a construção e a institucionalização destas ideias? Essas são algumas das questões que guiaram a construção deste capítulo, cujo objetivo consiste em mapear e analisar as ideias que levaram à emergência das compras públicas da agricultura familiar no Brasil.

Ao dar esta ênfase, o artigo dialoga com as abordagens cognitivas de análise de política pública, particularmente com as contribuições de Mullher e Surel (2004), Fouillex (2011, 2003, 2000), Muller (2008) e Jobert e Muller (1987). Sem desconsiderar o papel e a influência dos interesses, dos cálculos estratégicos e das instituições na construção e na implementação das políticas públicas, este artigo dá ênfase às interações sociais que levam à produção de ideias, representações e valores comuns sobre as compras públicas da agricultura familiar. Similar a Surel (2000), compreende-se

7 Disponível em: [http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16\\_01\\_27\\_15\\_00\\_43\\_paa\\_modelo\\_de\\_politica.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16_01_27_15_00_43_paa_modelo_de_politica.pdf) Acesso em 28-04-2017.

aqui que as políticas públicas são influenciadas pelas representações mundo e crenças comuns de um conjunto de atores (públicos e privados), sendo que estas ideias definem a maneira como esses atores percebem e interpretam os problemas públicos e lhes concebem respostas. É a origem destas ideias, seus processos de construção e negociação que este artigo procura mapear e analisar.

Ao mesmo tempo, ao analisar se experiências e aprendizados de outros contextos (internacionais ou subnacionais) influenciaram a construção dos dois Programas brasileiros, o artigo também dialoga com a literatura sobre transferência de política pública (OLIVEIRA, 2013; MARSH e EVANS, 2012; MACCANN e WARD, 2012; KNILL, 2005; DOLOWITZ e MARSH, 2000). Como mencionam Dolowitz e Marsh (2000; 1996), transferência de política pública refere-se justamente “aos processos pelos quais conhecimentos sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em uma configuração política (passada ou presente) são usados no desenvolvimento de políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro contexto político”.

A apresentação da análise foi organizada em mais três seções. As duas primeiras abordam, respectivamente, os processos de emergência e de institucionalização do PAA e do PNAE, procurando resgatar os diferentes atores e as ideias envolvidas na construção dos Programas. Por fim, são realizadas algumas considerações sobre as origens dos “modelos” brasileiros de compras públicas da agricultura familiar.

## **As ideias na construção e institucionalização do PAA<sup>8</sup>**

Embora o PAA tenha sido criado em 2003, a sua construção deriva do acúmulo de experiências, aprendizados, debates, análises e proposições de políticas públicas de um conjunto de atores que desde as décadas de 1980-90 vinha disputando a construção de políticas públicas relacionadas à agricultura familiar e à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Alguns destes atores atuavam mais no campo político-partidário, outros

---

<sup>8</sup> Elementos desta seção já foram publicados em Grisa e Zimmermann (2015).

em ONG's, no sindicalismo ou nos movimentos sociais da agricultura familiar e outros ainda na academia, não sendo rara a participação concomitante em dois ou mais destes espaços. De um modo geral, estes atores compartilhavam ideais mais progressistas em termos da atuação do Estado e das políticas públicas e preocupavam-se com os temas da SAN, do abastecimento alimentar e da agricultura familiar, geralmente articulando-os (GRISA e ZIMMERMANN, 2015; GRISA, 2012).

Não obstante a problemática da fome já tivesse sendo denunciada no Brasil desde a década de 1940 pelo acadêmico e político Josué de Castro, foi apenas no início dos anos 1990 que a SAN foi incorporada na agenda pública nacional brasileira (MALUF, 2007)<sup>9</sup>, muito embora iniciativas locais e estaduais tivessem sido experimentadas com êxito e gerado aprendizados, mas sem um esforço coordenado de disseminação ou de incorporação junto à agenda Nacional.

Por exemplo, em 1982, no Governo de André Franco Montoro, o estado de São Paulo construiu o que ficou conhecida como “A Batalha da Alimentação”, um conjunto de ações estruturado em cinco eixos: a) apoio ao agricultor familiar; b) produção de alimentos para autoconsumo e consumo local; c) merenda escolar municipalizada e produção local de alimentos; d) alimentação a setores vulneráveis da população; e) venda a preços mais baixos. Com relação ao apoio ao produtor familiar, foram criadas linhas de crédito especiais por meio dos bancos estaduais; uma linha especial de seguro rural; construídos armazéns e silos comunitários; estabelecida uma política tributária de isenção do então Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) para o leite e para o milho; criado um programa de eletrificação rural e outro programa de estradas vicinais para facilitar o escoamento da produção e reduzir o custo da comercialização; e implantado um programa amplo de irrigação. Nesta medida, observa-se que o aparelho do Estado foi colocado à disposição de um setor da agri-

---

9 De acordo com Maluf (2007), em 1985, o governo brasileiro elaborou o documento “Segurança Alimentar – proposta de uma política contra a fome”, no qual propunha diretrizes de uma política nacional de segurança alimentar e a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Em 1986 foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição – como um desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde –, a qual igualmente cobrou a constituição de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição e contribuiu à posterior incorporação do adjetivo nutricional à noção de segurança alimentar (MALUF, 2007). No entanto, estas demandas tiveram pouca repercussão prática e não foram institucionalizadas em políticas públicas (ZIMMERMANN, 2011; MALUF, 2007).

cultura em termos de facilitação de crédito, seguro, tecnologia, insumo, infraestrutura para armazenagem e escoamento da produção.

Retornando à agenda nacional, em 1991, o “Governo Paralelo”<sup>10</sup> formulou o documento “Política Nacional de Segurança Alimentar”, que reivindicava: a) políticas de incentivo à produção agroalimentar por meio de reforma agrária, política agrícola e política agroindustrial, objetivando a autossuficiência nacional em alimentos básicos e a prioridade aos pequenos e médios produtores; b) política de comercialização agrícola, incluindo preços mínimos, aquisições obrigatórias em relação aos pequenos e médios agricultores, estoques reguladores e gestão de entrepostos; c) distribuição e consumo de alimentos por meio de medidas de descentralização do setor varejista, controle de preços, e ampliação dos programas de distribuição de alimentos básicos; d) ações emergenciais de combate à fome, como a garantia de alimentação às crianças em creches, pré-escolas e escolas públicas, restaurantes populares, distribuição gratuita de alimentos para população em situação de risco etc.; e) criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, com a participação da sociedade civil e diversos setores governamentais, para coordenar a implantação daquelas políticas (Governo Paralelo, 1991).

Neste momento também ganhou força uma intensa mobilização social, iniciada com o “Movimento pela Ética na Política” – que levou ao *impeachment* de Collor e que já trazia o tema da fome –, seguida pela “Ação da cidadania contra a fome e a miséria e pela vida”, movimento social articulado em 1992, e a “Campanha Nacional de Combate à Fome” organizada por este a partir de 1993, cujo principal representante foi o sociólogo Herbert de Souza (Betinho). Estas iniciativas deram notoriedade ao quadro dramático da existência de 32 milhões de brasileiros miseráveis, incitaram a ação cidadã imediata e colaboraram para a implantação do CONSEA (MALUF, MENEZES e VALENTE, 1996; PELIANO, 1993). Com efeito, em resposta à “Ação da cidadania contra a fome e a miséria e pela vida” e às iniciativas do Governo Paralelo, o Governo Itamar Franco estabeleceu o CONSEA em abril de 1993.

---

10 O Governo Paralelo consistia em um grupo de atores vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT), com o objetivo de acompanhar as ações do governo Fernando Collor de Mello e propor políticas alternativas às suas ideias e ações neoliberais.

Em 1994, ainda no contexto da institucionalização do CONSEA e do fortalecimento de uma agenda pública relativa à agricultura familiar e às compras públicas descentralizadas como estratégia para o desenvolvimento, foi promulgada a Lei nº. 8.913 (18/07/1994) que consagrou, institucionalizou e normatizou o processo de descentralização do PNAE em âmbito nacional. Segundo Carvalho (2009, p. 103):

“Em 1994, a descentralização do PNAE deixou de ser apenas vontade política do poder executivo para se tornar determinação da sociedade brasileira. A promulgação da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994 oficializou o processo, valorizando os hábitos e práticas alimentares locais e regionais. A Lei tornou possível aos municípios brasileiros a participação na chamada “municipalização da merenda”, e desde a criação da FAE em 1983, pela primeira vez, as escolas puderam contar com a alimentação escolar no mês de fevereiro”.

De acordo com a Lei 8.913/94, a transferência de recursos do governo federal para os governos municipais ficou condicionada à criação dos Conselhos de Alimentação Escolar, com funções de fiscalizar o Poder Executivo, controlar a aplicação dos recursos financeiros e acompanhar a elaboração dos cardápios. Assim, além de consolidar um determinado patamar de esforços do processo de descentralização, a Lei 8.913/94 oficializou o processo de participação e controle da sociedade civil junto à política de alimentação escolar.

Não obstante certas limitações, o CONSEA desenvolveu ações importantes em 1993 e 1994, destacando-se: a inserção do tema da fome na agenda pública, a ampliação da participação social na formulação das políticas públicas, a implementação de ações emergenciais, a influência em programas governamentais e a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 1994 (BURLANDY, 2011; MENEZES, 2010; MALUF, 2007). Dessa Conferência derivou a construção de um documento com as condições e requisitos para uma Política Nacional de

Segurança Alimentar, os quais foram organizados em três eixos gerais: a) ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o peso da alimentação no orçamento familiar, o que seria viabilizado com ações de geração de empregos, distribuição de renda, reforma agrária, apoio à agricultura familiar, estímulo à produção agrícola, regulação pública dos mercados, entre outros; b) assegurar saúde, nutrição e alimentação a determinados grupos populacionais e assistência a grupos de risco por meio de políticas específicas; c) assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis, sendo necessário, portanto, reorganizar, fortalecer e articular os diferentes organismos responsáveis pela Vigilância Alimentar e Nutricional (MALUF, 2007; MALUF, MENEZES e VALENTE, 1996; BRASIL, CONSEA, 1995). É notável que muitas das ideias presentes nestes três eixos também são encontradas no Projeto Fome Zero, mencionado a seguir (GRISA e ZIMMERMANN, 2015; GRISA, 2012).

Importante observar que a “Política Nacional de Segurança Alimentar” incorporou em seus três eixos o que historicamente vinha sendo a compreensão da fome como problema público reconhecido por diferentes grupos sociais: inicialmente a fome reconhecida como questão de saúde pública (dimensão biológica); depois, a fome reconhecida como questão assistência social (dimensão social e assistencial); e finalmente, a fome reconhecida como questão econômica e social.

Em que pese à extinção do CONSEA em 1995, no Governo Fernando Henrique Cardoso, a sociedade civil continuou buscando construir canais de discussão sobre a SAN e de monitoramento e proposição de políticas públicas. Citam-se, como exemplos: a) a criação do Comitê Setorial de SAN no Conselho do Programa Comunidade Solidária; b) a participação da sociedade civil na elaboração do Relatório Nacional Brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação, o qual contribuiu de maneira significativa para a construção da definição de segurança alimentar e nutricional no Brasil; c) a criação em 1998 do Fórum Brasileiro de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional (FBSSAN), uma rede onde atuam cerca de uma centena de ONG’s, entidades, movimentos sociais e indivíduos



de todo o país. Segmentos da sociedade civil que vinham debatendo a temática da SAN desde o final da década de 1980 delinearão esta rede como um espaço formalizado de discussão de ideias, mobilização social e proposição de ações públicas. Desde então, o FBSSAN contribuiu na construção de uma visão ampliada de SAN, na proposição e acompanhamento de políticas públicas e na mobilização social nos diferentes níveis da federação – criação de Fóruns de Segurança Alimentar e CONSEAs estaduais e municipais, recriação do CONSEA Nacional em 2003, realização das CNSAs etc.

No final da década de 1990, atores vinculados ao PT e organizados em torno do Instituto Cidadania<sup>11</sup> começaram a discutir propostas de ações e políticas públicas de erradicação da fome no país, culminando na proposição do “Projeto Fome Zero: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil”, em 2001. Na realidade, como aludiu Menezes (2010, p. 247), “(...) a elaboração e a aplicação da proposta do Projeto Fome Zero representaram a culminância de todo um processo anterior de formulações e práticas na luta contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional no Brasil, experimentadas por governos (nos níveis municipal e estadual) e organizações sociais.” As ideias de movimentos e organizações sociais, de acadêmicos e de grupos político-partidários presentes em documentos, mobilizações e campanhas anteriores somaram na construção do Projeto Fome Zero.

O Projeto Fome Zero partiu da premissa do direito humano à alimentação e que este não estava sendo efetivado em razão da incompatibilidade dos preços dos alimentos com o poder aquisitivo da maioria da população e da exclusão dos pobres do mercado. Para alterar este cenário, o Projeto Fome Zero propôs um conjunto de políticas estruturais que visavam melhorias na renda e o aumento da oferta de alimentos básicos, a saber: políticas de geração de emprego e elevação da renda, reforma agrária, previdência social universal, bolsa escola e renda mínima, e incentivo à agricultura familiar (seguro agrícola, crédito rural, pesquisa, assistência técnica, pagamento por serviços ambientais, incentivo à formação de cooperativas de produção e de comercialização, e compra institucional

11 Com o impeachment de Collor, o grupo que conformou o Governo Paralelo reorganizou-se no âmbito do Instituto Cidadania, uma ONG com o propósito de discutir e propor políticas públicas (TAKAGI, 2006).

de pequenos e médios produtores para a merenda escolar, hospitais, creches e presídios). Somavam-se a essas propostas indicações de políticas específicas e locais, como: Programa Cupom de Alimentação, ampliação e redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador, doações de cestas básicas emergenciais, combate à desnutrição materno-infantil, manutenção de estoques públicos de alimentos, ampliação da alimentação escolar, restaurantes populares, banco de alimentos, modernização dos equipamentos de abastecimento, apoio à agricultura urbana e à agricultura familiar, e novo relacionamento com as redes de supermercados (Instituto Cidadania, 2001).

O Projeto Fome Zero já carregava consigo a ideia (mais tarde institucionalizada no PAA e na mudança do PNAE) de articular o apoio à agricultura familiar com compras institucionais (GRISA e ZIMMERMANN, 2015; GRISA, 2012). No documento resgatam-se experiências de municípios que facilitaram a participação da produção local nas compras públicas, a exemplo de Belo Horizonte, que alterou as normas da licitação para promover a inserção dos agricultores locais nos restaurantes populares<sup>12</sup>; e de São Paulo, que também modificou os regramentos da licitação para compras de pequenas quantidades. Ainda que no caso deste último município as compras não tenham sido dirigidas aos agricultores familiares, o documento cita esta experiência e afirma que “Pode-se associar a compra institucional à “produção institucional”, através de incentivo às escolas agrótécnicas federais e universidades públicas que possuem fazendas para produzirem e venderem a preço de custo para a compra institucional” (Instituto Cidadania, 2001, p. 68). Também cita a proposta de Projeto de Lei do Deputado estadual Geraldo Vignoli – vetada pelo Governador Mário Covas –, que estabelecia, diante de uma crise vivenciada pelo setor citricultor, a obrigatoriedade do fornecimento de suco de laranja na alimentação escolar. De forma similar, também o caso do Governo Estadual do Acre, que estabeleceu a obrigatoriedade da aquisição de castanha-do-pará na alimentação escolar visando ao estímulo à produção local

12 Conforme o documento “Para as compras de alimentos, deu-se oportunidade aos pequenos produtores, criando-se formas alternativas e menos burocráticas que permitiram sua participação na licitação para o fornecimento dos gêneros alimentícios. Embora a Lei de Licitações (Lei 8.666/93) faça grandes exigências para a habilitação fiscal, econômica e jurídica dos participantes, exigiu-se dos candidatos apenas a comprovação de que eram produtores rurais, o recolhimento previdenciário e a comprovação de que não tinham dívidas relacionadas a suas propriedades” (Instituto Cidadania, 2001, p. 55).

(Instituto Cidadania, 2001).

Resgatando essas experiências, o Fome Zero ressaltava o potencial do mercado institucional (alimentação escolar, hospitais, presídios, distribuição de cestas básicas etc.) no fortalecimento da agricultura familiar (criação de canais de comercialização e geração de renda), na dinamização da economia do município e da região, no atendimento às necessidades alimentares de “uma parcela vulnerável e numericamente expressiva da população” (Instituto Cidadania, 2001). Estimava que uma parte importante do orçamento público era destinada à compra de alimentos para várias finalidades e esta demanda institucional deveria ser canalizada para a agricultura familiar, havendo necessidade, contudo, de adequar a legislação, notadamente a Lei nº. 8.666/93 (Lei de Licitações). Estas ideias e propostas de políticas públicas do Projeto Fome Zero encontraram maior espaço de institucionalização a partir da eleição de Lula para Presidente da República em 2002. Com efeito, o combate à fome e o “Programa Fome Zero” tornaram-se prioridades no primeiro mandato do Governo Lula.

As ideias dos atores e das organizações da agricultura familiar também contribuíram na criação do PAA. Desde a década de 1970, reivindicações pela garantia de preços mínimos, comercialização dos produtos para o governo e formação de estoques públicos são recorrentes nos documentos dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar. Todavia, é importante considerar que os movimentos sociais e sindicais rurais tiveram uma participação “tímida” nos anos iniciais do Programa, seja porque se tratavam de projetos “pilotos” do PAA – o que, por conseguinte, não incitava a mobilização social –, seja porque estes movimentos priorizavam naquele momento a pauta do crédito rural e reforma agrária (GRISA, 2012; MULLER, 2007). Nos anos seguintes, com a expansão do Programa e seus resultados, estes atores começaram a participar de forma ativa, sendo alguns de seus segmentos os principais defensores atualmente do PAA.

Foram as ideias e o “acúmulo histórico” deste conjunto amplo de atores que somaram e promoveram a criação do PAA, sendo que o CONSEA

se constituiu um espaço importante de encontro e articulação destes atores. Tão logo o CONSEA foi restabelecido, em 2003, começou a discutir diretrizes para as ações nas áreas de alimentação, nutrição e agricultura familiar. Representantes governamentais e representantes dos movimentos sociais e sindicais rurais da agricultura familiar, organizações vinculadas à SAN e à agroecologia, dentre outros, faziam-se presentes neste espaço, onde apresentaram, dialogaram e defenderam suas concepções sobre SAN e agricultura familiar (GRISA e ZIMMERMANN, 2015; GRISA, 2012).

Um dos primeiros trabalhos do CONSEA foi o documento “Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário para o Plano Safra – 2003/2004” (Subsídios Técnicos do CONSEA), elaborado por um Grupo Técnico deste Conselho e um Grupo Intermunicipal formado pelo MESA, MDA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, notadamente na figura da CONAB) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Estimando uma ampliação da demanda de alimentos pelo Programa Fome Zero e, portanto, uma possível elevação dos preços aos consumidores, este documento propôs o primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar, o qual “(...) buscou incorporar ao conjunto de instrumentos de política agrícola, tradicionalmente utilizados no planejamento da safra anual (crédito, seguro agrícola, preços mínimos, formação de estoques), um conjunto de diretrizes de desenvolvimento agrário e segurança alimentar.” (SCHMITT, 2005, p. 81). Ressaltava-se a necessidade de articular a subvenção ao consumo e o apoio à agricultura familiar, o que deu origem ao PAA.

Deste modo, observa-se que a construção do PAA resultou da confluência de ideias que transitaram entre grupos políticos diferentes nos três níveis de governo, de uma variedade de soluções parciais e dispersas ao longo do tempo e no território nacional, e de um conjunto de atores que desde as décadas de 1980/90 vinham debatendo e propondo ações nos temas da SAN e da agricultura familiar, os quais encontraram uma “janela de oportunidades” (KING-

DON, 1984) com a eleição de Lula para institucionalizar suas ideias. Diferentes experiências (realizadas ou não realizadas) de governos municipais e estaduais somaram-se a reflexões construídas por este conjunto de atores e “inspiraram”, nos termos utilizados por DOLOWITZ e MARSH (2000)<sup>13</sup>, a articulação das compras públicas com a agricultura familiar. Observa-se também que o PAA resultou da confluência de ideias debatidas na “comunidade epistêmica” (HAAS, 1992) da agricultura familiar e também dos vários esforços que viam na compra pública direcionada para determinados grupos sociais ou ainda direcionada para produtores concentrados nos territórios em que os produtos seriam comprados e consumidos um potencial de desenvolvimento local. Assim, o PAA é a institucionalização de um conjunto de ideias de que a compra pública direcionada é uma estratégia de multiplicação de renda e de geração de emprego.

Atualmente, o PAA encontra-se organizado em seis modalidades, com formatos, objetivos e desenhos distintos (Quadro 01). Trata-se de um Programa relativamente pequeno em termos de recursos aplicados e agricultores familiares beneficiados, mas com importantes repercussões no que concerne à promoção do acesso aos alimentos. Para ilustrar, cita-se que em 2012, o PAA aplicou quase 840 milhões de reais, contemplando mais de 180 mil unidades familiares de produção, distribuiu cerca de 530 milhões de toneladas de alimentos para mais de 23.800 entidades. 2012 foi ano em que o Programa atingiu sua maior expressividade numérica, em termos de recursos aplicados, número de agricultores familiares beneficiados, alimentos adquiridos e organizações consumidoras contempladas. A partir de então, fruto de uma confluência de fatores políticos e institucionais (PORTO, 2014; GRISA et al., 2015), o PAA entrou em uma nova etapa, com mudanças institucionais, reorientações políticas e minimização financeira e política.

---

13 Para Dolowitz e March (2000), a transferência não é um processo de “tudo ou nada”, podendo apresentar diferentes graus de similitude em relação ao original: cópia, emulação, combinação e inspiração. Cópia envolve a transferência completa e direta de políticas públicas, programas ou ações; emulação refere-se à transferência de ideias que estruturam o programa ou a política pública; combinação diz respeito à mistura de diferentes políticas públicas; e inspiração é o caso de uma política que inspira o surgimento de outra, ainda que distante da proposta original.

Quadro 01: Quadro síntese das modalidades de execução do PAA em 2017

Modalidade	Características
Compra com doação simultânea	Objetiva a compra de alimentos diversos e a doação simultânea a entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, ou outras finalidades definidas pelo Grupo Gestor. A modalidade pode ser executada pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), ou Estados ou Municípios. Os agricultores podem participar na forma individual ou por meio de cooperativas/associações. Limite por DAP/ano na forma individual: R\$ 6.500,00. Limite por DAP/ano por meio de organização fornecedora: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 2 milhões.
Formação de estoques	Atua no apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público. Modalidade executada pela CONAB. Limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 1,5 milhão.
Compra direta	Visa à compra de produtos definidos pelo Grupo Gestor do PAA com o objetivo de sustentar preços. Modalidade executada pela CONAB, com recursos do MDS e MDA. Limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00.
PAA leite	Possibilita a compra de leite que, após beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores. É operada por governos estaduais da região Nordeste e Minas Gerais, com recursos do MDS. Limite por DAP/semestre: R\$ 4.000,00.
Compra institucional	Realiza a compra da agricultura familiar por meio de chamada pública, para o atendimento de demandas de consumo de alimentos, de sementes e de outros materiais propagativos, por parte de órgão comprador. Limite por DAP/ano/órgão comprador: R\$ 20.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 6 milhões.
Aquisição de sementes	Visa à compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores. Limite por DAP/ano: R\$ 16.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 6 milhões.

Fonte: elaboração dos autores a partir da legislação consolidada.

## As ideias e aprendizados na mudança do PNAE em 2009

Diferentemente do PAA, o PNAE não emergiu com a finalidade e especificidade de buscar contemplar a agricultura familiar. Este Programa tem suas raízes inscritas na Campanha de Merenda Escolar iniciada em 1955. Considerada a mais antiga política alimentar brasileira (MALUF, 2009), o PNAE esteve inicialmente vinculado a um movimento internacional de distribuição gratuita de alimentos, o qual foi articulado por organizações de ajuda alimentar, criadas depois da II Guerra Mundial, como a FAO, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (TURPIN, 2008; PEIXINHO, ABRANCHES e BARBOSA, s.d.). Os programas “Alimentos para a Paz”, “Aliança para o Progresso” e o “Programa Mundial de Alimentos” foram emblemáticos ao doar alimentos para várias partes do mundo, principalmente trigo, milho e leite em pó. Desconsiderando os hábitos alimentares dos possíveis beneficiários, as doações destes alimentos visaram fornecer ajuda alimentar, reduzir os superávits de produção da agricultura americana e atenuar conflitos sociais que começavam a emergir em várias partes do mundo (TRICHES, 2010; BELIK e SOUZA, 2009, MALUF, 2009; TURPIN, 2008; STEFANINI, 1997). No caso brasileiro, a alimentação escolar expressava-se em 1955 como “uma simples campanha voltada para algumas escolas durante alguns dias da semana”, sendo que, deste ano até o final da década de 1960, a alimentação escolar dependeu fundamentalmente das doações de organizações internacionais (BELIK e SOUZA, 2009, p.106). Ainda que o número de escolares atendidos tenha se elevado desde seu início em 1955, a alimentação escolar contemplava poucos alimentos, sendo o principal produto o leite.<sup>14</sup>

De acordo com Turpin (2008), em 1965 foi adotado o Programa “Almoço Escolar”, em que os alimentos doados pela USAID (leite, trigo, farinha de milho, óleo vegetal e queijo) deveriam ser complementados

14 De acordo com Stefanini (1997), no início da década de 1960, a USAID autorizou a transferência de gêneros alimentícios ao Brasil para o fornecimento às escolas. Segundo o acordo estabelecido, nas embalagens de leite deveriam estar legíveis os dizeres “Leite em pó fornecido pelo povo dos Estados Unidos da América e distribuído pelo Governo Brasileiro” (STEFANINI, 1997, pg. 37). Ainda conforme o autor, no final do ano de 1963 e início de 1964, a USAID não autorizou o repasse dos alimentos “devido à forte preocupação com a crescente influência comunista no governo Goulart”.

por estados e comunidades locais com verduras e proteínas. Segundo a autora, “esta seria uma das primeiras ações dentro do PNAE de estímulo aos pequenos produtores locais, haja vista serem alimentos típicos desta produção” (TURPIN, 2008, p. 12). Todavia, não há informações disponíveis para verificar se estas aquisições foram, de fato, realizadas.

Em 1969, os convênios com as organizações internacionais foram encerrados em meio a uma conjuntura de crise mundial de produção de alimentos e indícios de crise no petróleo. Entremeio a reestruturação institucional da alimentação escolar levada a cabo pelo governo brasileiro em decorrência deste cenário, cabe destacar o fortalecimento da participação da indústria alimentícia nacional no fornecimento da alimentação escolar, notadamente com o provimento de alimentos formulados industrialmente (sopas, mingaus e *milksbakes*) (TURPIN, 2008; STEFANINI, 1997). Neste período também começaram a emergir questionamentos sobre o modelo da alimentação escolar, impulsionado pelo agravamento da desnutrição (TURPIN, 2008).

Na década de 1970, foi delineado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), o qual apresentou duas fases, sendo que, na primeira delas (1972-1974), ele não foi operacionalizado. Elaborado por gestores públicos e pesquisadores do IPEA e partindo da concepção de que a melhoria das condições nutricionais da população dependia do aumento e da distribuição de renda, o II PRONAN (1976-1979) agregou onze programas de alimentação e nutrição, dentre eles as ações de alimentação escolar (TAKAGI, 2006; PELIANO, 2001). Neste novo contexto, em 1976, os recursos para a alimentação escolar passaram a ser financiados pelo Ministério da Educação e gerenciados pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar e, em 1979, o Programa passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Assumindo um caráter universal e disseminando-se por todo o território nacional, o PNAE tinha por objetivo “proporcionar suplementação alimentar aos escolares do primeiro grau matriculados nos estabelecimentos de ensino público e aos pré-escolares, através do fornecimento de uma refeição de valor nutricional equivalente a 15% das recomendações nutricionais diárias durante o ano letivo.” (PEIXINHO, ABRANCHES e BARBOSA, s.d., p.03).



Com a abertura democrática e os debates da constituinte, o tema da alimentação escolar ganhou um novo impulso. A Constituição Federal de 1988 considerou a alimentação escolar como um direito universalizado a todos os alunos do ensino fundamental da rede pública, a ser garantido pelos governos federal, estadual e municipal (PEIXINHO, ABRANCHES e BARBOSA, s.d.). A constituição também promoveu a descentralização de recursos orçamentários e da execução de serviços públicos para estados e municípios, o que viria a reforçar o processo de municipalização da alimentação escolar, que apresentava seus contornos iniciais.

Como discutido na seção anterior, em 1994, por meio da lei nº. 8.913 de 12 de julho, ocorreu a descentralização e a municipalização da alimentação escolar. Até esse momento, o gerenciamento e a aquisição de alimentos para o PNAE eram, em grande medida, centralizados no governo federal, atendendo principalmente aos interesses da indústria alimentícia (SPINELLI e CANESQUI, 2002). Por meio de licitações públicas, o governo federal comprava e distribuía para todo o território nacional um conjunto de alimentos formulados e industrializados por um número restrito de empresas, conformando uma estrutura operacional que apresentou várias distorções: sistemas complexos de fornecimento e armazenamento dos produtos, cartelização dos fornecedores, elevação dos custos da alimentação escolar, cardápios nacionais padronizados desconsiderando a diversidade alimentar regional etc. (SPINELLI e CANESQUI, 2002). Para Maluf (2009, p.2), “Em boa parte dessa trajetória, a centralização das volumosas aquisições de alimentos na esfera federal favoreceu o predomínio de grandes empresas capazes, por exemplo, de enviar biscoitos ou salsichas do Sul-Sudeste até a Amazônia”. Fruto desta estrutura, em muitos casos, os alimentos chegavam aos locais de destino já vencidos ou impróprios ao consumo humano (TRICHES, 2010).

Diante deste cenário, a partir de 1994, os recursos foram descentralizados para os municípios, cabendo a estes a responsabilidade de elaborar os cardápios, adquirir os alimentos, realizar o controle de qualidade, criar o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) para fiscalizar a utilização dos recursos, e prestar contas ao órgão de financiamento vinculado ao

Ministério da Educação (TRICHES, 2010).<sup>15</sup> Nesta nova normatização, afirmava-se que os recursos da União seriam repassados em parcelas mensais aos estados, distrito federal e municípios para atendimento da suplementação alimentar de alunos da pré-escola e ensino fundamental das redes públicas estaduais e municipais, sendo estes recursos proporcionais ao número de alunos matriculados; os recursos seriam repassados para estados, Distrito Federal e municípios que tivessem em funcionamento CAE's constituídos e conformados por representantes das administrações municipais responsáveis pela educação, dos professores, dos pais de alunos e de trabalhadores rurais;<sup>16</sup> e ressaltava-se que os cardápios deveriam respeitar “os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos *in natura*” e deveriam ser “priorizados os produtos de cada região, visando à redução dos custos” (Brasil, Presidência da República, 1994). A participação dos trabalhadores rurais no CAE e as características dos alimentos que deveriam ser priorizados sinalizavam para uma possível articulação entre a produção alimentar dos agricultores familiares (denominados neste período de pequenos produtores) e a alimentação escolar.

Esta mudança resultou, por um lado, das ideias, interpretações e reivindicações do conjunto de atores vinculados ao Governo Paralelo e/ou atuantes no tema da SAN, apresentados na seção anterior. Na proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar elaborada pelo Governo Paralelo em 1991, por exemplo, demandava-se “municipalizar o programa de alimentação escolar, descentralizando a gestão dos recursos através da participação das associações de pais e mestres e estimulando, sempre que possível, sua integração com a produção local, prioritariamente com pequenos produtores organizados” (Governo Paralelo, 1991, p. 17).<sup>17</sup> O CONSEA (1993-1994) também teve uma participação importan-

15 A consolidação da descentralização ocorreu apenas a partir de 1998, quando a transferência de recursos passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo (TRICHES, 2010).

16 A Medida Provisória nº. 1.979-19 de 2000, por sua vez, definiu a composição dos CAE's em sete membros, sendo um deles representante do poder executivo, um do poder legislativo, dois representantes dos professores, dois representantes de pais de alunos e um representante de outro segmento da sociedade civil local. Em Entidades Executoras (Secretarias de Estado de Educação, prefeituras municipais e escolas federais) com mais de 100 escolas de ensino fundamental, o número de membros do CAE poderia ser três vezes superior.

17 Reivindicação similar também é encontrada na “Proposta para um projeto de Lei Agrícola” elaborado

te, cobrando a ampliação, a descentralização e a aquisição de alimentos regionais e “não formulados” para a alimentação escolar. O trecho de um documento do CONSEA relata a atuação do Governo Paralelo e do CONSEA em prol da descentralização da alimentação escolar:

A descentralização da merenda escolar, iniciada no final de 1992, tem o apoio do CONSEA e da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria. Na prática, o processo de descentralização mostra-se mais eficiente para a distribuição da merenda. (...) A direção da FAE [Fundação de Assistência ao Estudante]<sup>18</sup> reconhece que foi fundamental para descentralizar o programa de merenda escolar a participação do CONSEA e da Ação da Cidadania, informando, incentivando e mesmo ajudando os municípios mais carentes e despreparados a montar um esquema para a compra e distribuição de alimentos. (...) A merenda escolar é apenas um dos exemplos do trabalho do CONSEA e da Ação da Cidadania, em comum acordo com o Governo, em busca de medidas para mudar efetivamente o quadro de fome e miséria no país (Brasil, CONSEA, 1995, p.16).

De outro lado, a descentralização e a municipalização também faziam parte do “referencial” e do receituário neoliberal seguido pelo Governo Itamar Franco. Descentralização, sociedade civil, participação, transparência e controle social (*accountability*) passaram a ser noções constantemente aludidas pelos políticos e gestores públicos que estavam na administração federal desde o governo Collor, em uma “confluência perversa” com as ideias dos atores pertencente ao “projeto político participativo e democratizante” (DAGNINO, 2002). Conforme Dagnino (2002), a “perversidade” devia-se ao fato de que, “apontando para direções opostas e até antagônicas”, ambos os projetos ou grupos de atores cobravam participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas e demais ações do Estado.

---

pelo DNTR/CUT em 1991 (CUT, 1991).

<sup>18</sup> Agência criada no início dos anos 1980, vinculada ao Ministério da Educação, sendo que suas competências foram transferidas em 1997 para o FNDE.

Em que pese esta “confluência perversa”, os atores e as organizações da SAN avaliam de forma positiva o processo de municipalização. No documento base para a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2004, estes atores afirmaram que “o processo de municipalização permitiu maior adaptação dos cardápios à realidade cultural local; ampliou a possibilidade do consumo de frutas, verduras e legumes frescos, no lugar de alimentos industrializados formulados que integravam os cardápios anteriormente; e favoreceu o desenvolvimento de atividades de promoção à saúde.” (Brasil, CONSEA, 2004). Similarmente, Turpin (2008) afirma que a descentralização da alimentação escolar permitiu romper um dos principais entraves para a aquisição de produtos locais, tendo em vista que até então o Governo Federal realizava a compra de alimentos de grandes atacadistas e indústria de alimentos formulados e distribuía para todas as escolas do país, em um processo centralizado e homogeneizador de hábitos alimentares. Todavia, embora a descentralização favorecesse o consumo de alimentos locais, frescos e coerentes com a cultura alimentar local, ela não assegurava a aquisição direta de produtos dos pequenos agricultores, não sendo rara a continuação da participação de grandes atacadistas e indústrias de alimentos na alimentação escolar e a oferta de alimentos “industrializados formulados”.

De acordo com Belik e Souza (2009), em 1996, uma portaria governamental acentuou novamente a importância da compra de alimentos para a alimentação escolar produzidos na região, visando incentivar a produção local; recomendou a aquisição de produtos que estivessem em período de safra na região; e sugeriu evitar a compra de alimentos de empresas do setor de alimentação em situação de monopólio. Complementarmente, Turpin (2008) destaca outras normas que passaram a ser exigidas: criação de Núcleos de Promoção da Qualidade formados por representantes das Secretarias de Educação, Saúde e Agricultura, articulados com os CAE’s, para orientar a aquisição, recepção e armazenamento dos alimentos, visando promover a qualidade da alimentação escolar; e adequação às regras dos processos de licitações, como a necessidade de o fornecedor apresentar o registro do produto, o envio de amostras com dez dias de antecedência da abertura do certame, certificado ou declaração de vistoria sanitária do órgão competente, e certificado ou declaração no rótulo

do produto para cereais, leguminosas e farinhas, e, após a licitação, as empresas vencedoras deveriam apresentar as normas de Boas Práticas de Fabricação ou Prestação de Serviços e o certificado de garantia do produto. Se por lado este conjunto de regras incentivava a aquisição de produtos locais, a adequação à sazonalidade da produção, a prevalência da qualidade alimentar e sugeria evitar a aquisição de produtos oriundos de empresas monopolizadoras, por outro, as regras estabelecidas para os processos de licitação dificultavam a participação dos “pequenos agricultores” no PNAE.

A partir de 2003, como já visto, com a mudança política no governo federal e a implementação do Programa Fome Zero e outros programas alimentares – como o PAA –, o debate da alimentação escolar foi retomado com um novo afincamento e abriram-se possibilidades para mudanças no PNAE. No documento “Projeto Fome Zero”, apresentado pelo Instituto Cidadania ainda em 2001, a alimentação escolar já era destacada como um elemento de suma importância para a SAN, sendo apontada a necessidade de ampliação da alimentação escolar tanto em relação ao público beneficiário, quanto ao aporte calórico e nutricional, e ressaltava-se a importância da utilização de produtos regionais na alimentação escolar:

Pesquisas mostram que a participação dos produtos agrícolas locais nas compras da merenda ainda é muito pequena. Acredita-se que um maior apoio técnico dado aos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar e aos produtores locais permitiria que se conseguisse, ao mesmo tempo, garantir alimentos mais frescos (frutas e verduras obrigatórias) e compatíveis com as características culturais locais e uma melhoria na renda dos agricultores e da agroindústria da região (Instituto Cidadania, 2001, p.92).

Deste modo, no ensejo do Programa Fome Zero, a partir de 2003, algumas alterações ocorreram no PNAE, tais como: aumento do valor *per capita* repassado aos escolares; inclusão das creches da rede pública e fi-

lantrópica como beneficiárias do PNAE; estabelecimento de novas normas para os CAE's; expansão do atendimento da alimentação escolar em dias letivos para creches e escolas indígenas; definição de valor *per capita* diferenciado (superior) para escolas indígenas e quilombolas; orientação para os cardápios escolares, os quais, dentre outros elementos, deveriam ser elaborados “de modo a promover hábitos alimentares saudáveis, respeitando-se os de cada localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos básicos, dando prioridade, dentre esses, aos semielaborados e aos *in natura*”; e estabelecimento de novas diretrizes para o Programa, como, por exemplo, “o emprego da alimentação saudável e adequada, que compreende o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura e as tradições alimentares, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento dos alunos em conformidade com a faixa etária, sexo e atividade física e o seu estado de saúde, inclusive os que necessitam de atenção específica” e “o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, preferencialmente produzidos e comercializados em âmbito local” (TRICHES, 2010; TURPIN, 2008; BRASIL, Ministério da Educação, 2006).

Em 2003, o CONSEA foi restabelecido e passou novamente a reivindicar aprimoramentos em relação ao PNAE. Na IICNSAN, em 2004, os atores e as organizações presentes neste espaço ressaltaram uma série de demandas em relação ao Programa, a exemplo de “garantir efetivamente a descentralização da alimentação escolar; aumentar e diferenciar o *per capita* de acordo com a realidade socioeconômica dos municípios, priorizando populações de maior risco (populações específicas); (...) inclusão no cardápio escolar de alimentos saudáveis e da cultura alimentar local; (...) melhorar a qualidade nutricional tornando a alimentação escolar mais saudável, levando em consideração os hábitos alimentares regionais, garantindo a aquisição de frutas, legumes e hortaliças da produção local” (Brasil, CONSEA, 2004).

Ainda em 2004, o CONSEA também propôs a criação de um Grupo de Trabalho de Alimentação Escolar, da Câmara Temática 3 “Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional para Grupos Populacionais Específicos”, composta por representantes do Conselho e do FNDE para discutir

a evolução político institucional do PNAE. Dentre outras medidas, este GT propôs um novo projeto de lei no qual se destacava a compra de produtos para a alimentação escolar de agricultores familiares localizados no âmbito local ou regional da escola (Brasil, CONSEA, 2005). Após a apreciação e aprovação do pré-projeto de lei pela plenária do CONSEA em abril de 2006, este projeto seguiu para encaminhamentos do Presidente da República e, posteriormente, ao Congresso Nacional.

Este projeto de lei agregava e expressava as ideias e as reivindicações (selecionadas, combinadas e negociadas) sobre segurança alimentar e nutricional e agricultura familiar do amplo conjunto de atores que buscavam intervir no tema da SAN desde o final da década de 1980 e atores vinculados às próprias organizações sociais e sindicais da agricultura familiar, já apontados na seção anterior.

Quanto aos atores vinculados à SAN, é importante destacar o papel do FBSSAN. Após a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) pela Lei n.º 11.346 de 15 de setembro de 2006, o FBSSAN decidiu em um encontro nacional pela priorização, entre suas ações, da aprovação e implementação da articulação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar. Definido um marco institucional para a construção das políticas de SAN (SISAN), tornava-se estratégico para as organizações vinculadas à SAN concentrar as ações em algumas questões específicas, evitando a dispersão e a “pulverização” das ações. A partir deste encontro nacional, o FBSSAN decidiu estrategicamente concentrar suas ações na mudança da alimentação escolar e na inclusão do direito humano à alimentação na Constituição Brasileira. Quanto ao PNAE, uma das principais ações do FBSSAN consistiu na organização do Seminário “Alimentação escolar: significados, experiências e perspectivas”, realizado em 2008, o qual buscou promover o debate sobre a alimentação escolar e seu marco legal e construir uma agenda de articulação e mobilização para a aprovação do Projeto de Lei referido acima.

Quanto aos atores da agricultura familiar, como já visto, as demandas de políticas de comercialização faziam parte de suas pautas de reivindicações e algumas se relacionavam diretamente com a alimentação escolar.<sup>19</sup> No 19 Por exemplo, na década de 1990, os movimentos sociais da agricultura familiar demandaram “a regio-

início dos anos 2000, a partir dos resultados socioeconômicos e simbólicos do PAA, dos interesses de ampliação do mercado institucional para a agricultura familiar, e das discussões em alguns espaços públicos como o CONSEA, as organizações da agricultura familiar também começaram a pautar e a reivindicar a articulação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar. Estas reivindicações se manifestavam e se somavam com as ideias de outros grupos de atores presentes em espaços públicos de participação, como o CONSEA, e principalmente se expressavam nos espaços de interlocução direta com o governo, como, por exemplo, nos espaços de discussão das pautas de reivindicação dos Gritos da Terra Brasil ou das Jornadas Nacionais de Lutas da Agricultura Familiar que ocorrem todos os anos. Os fragmentos abaixo, oriundos de documentos da CONTAG e da FETRAF, ilustram estas demandas.

Que o MEC institua critérios para aquisição de merenda escolar por parte das Prefeituras para comprar a produção dos Agricultores Familiares, articulando e incentivando associações e cooperativas, garantindo melhor qualidade da alimentação, regionalização da merenda e o desenvolvimento da economia local (CONTAG, 2005, p. 26).

Dispensa de licitações à compra direta para os produtos oriundos da Agricultura Familiar para fornecimento à merenda escolar. Incluir a CONAB como operadora dos recursos do FNDE para aquisição de produtos da Agricultura Familiar para merenda escolar (CONTAG, 2008, p. 05).

Regulamentar o Art.14 da MP [Medida Provisória] 455/09<sup>20</sup> que trata da operacionalização da compra da produção da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). (CONTAG, 2009, p. 13).

---

Outros programas que apresentam um grande potencial para a  
nalização do calendário escolar, de acordo com as características climáticas, ecológicas e produtivas de cada região” (CONTAG, 1994; 1979; 1973; Grito da Terra Brasil, 1994).

20 Em 28 de janeiro de 2009, a Presidência da República promulgou a Medida Provisória (MP) nº. 455, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar. O Artigo 14 desta MP determinava a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Para essas aquisições estava dispensado o uso de processos licitatórios, desde que os preços fossem compatíveis com os vigentes no mercado local e atendidas as exigências do controle de qualidade (Brasil, Presidência da República, 2009).



comercialização direta de produtos da agricultura familiar são a Merenda Escolar e o Programa Bolsa Família. Hoje o Brasil investe mais de R\$ 10 bilhões para abastecer estes dois programas, sendo que apenas uma pequena parcela deste volume significativo de recursos é destinada à agricultura familiar. Visando ocupar um lugar de maior destaque na comercialização de seus produtos, faz-se necessário que seja alterada a legislação brasileira, sobretudo, a Lei n.º 8666, que regulamenta as formas de participação nas licitações públicas (FETRAF, 2007, p. 70).

Assegurar a aprovação do Projeto Lei do CONSEA que estabelece a compra de um percentual de, no mínimo, 30% da merenda escolar, obrigatoriamente, da Agricultura Familiar (FETRAF, 2008, p. 05).

Algumas experiências de municípios na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar e o aprendizado institucional do PAA sinalizavam para este conjunto de atores (compreendidos, aqui, os atores e organizações vinculados à SAN e à agricultura familiar e alguns gestores públicos) as possibilidades, as limitações e as virtudes da articulação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar.

No entanto, as ideias a favor da articulação da alimentação escolar com a agricultura familiar, construídas e defendidas por este conjunto de atores mencionados, também encontraram “ideias resistentes” à proposta, sendo estas oriundas do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e principalmente de empresas do sistema agroalimentar que participavam deste mercado institucional, os quais procuraram construir *lobby* no Congresso Nacional impondo barreiras institucionais e políticas à institucionalização do Projeto de Lei. Além de justificativas de geração e manutenção de empregos, também recorriam à superioridade da Lei de Licitações (Lei n.º 8.666 de 1993) e às dificuldades de cumprimento e adequação às novas institucionalidades que seriam estabelecidas.

Diante deste cenário, visando agilizar a execução, inicialmente o governo federal promulgou a Medida Provisória n.º 455 de 28 de janeiro de 2009, a qual, em seu Artigo 14, estabelecia que, no mínimo, 30% dos recursos

repassados pelo FNDE deveriam ser destinados à aquisição de alimentos da agricultura familiar. Logo, em 16 de junho de 2009, foi aprovada a Lei nº 11.947 que institucionalizou as ideias que vinham sendo reivindicadas, desde a década de 1990. Ainda que as pressões contrárias não tenham sido suficientes para inviabilizar a aprovação do Projeto de Lei, elas repercutiram no nele e provocaram modificações em seu texto, incluindo condicionalidades às aquisições de alimentos da agricultura familiar.

Atualmente o PNAE envolve a aquisição de, no mínimo, 30% dos alimentos da agricultura familiar (Lei nº.11.947), com a prioridade para assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas, comunidades quilombolas, produtos orgânicos ou agroecológicos, grupos de agricultores organizados formalmente, agricultores do município, do território ou estado. Cada unidade familiar, portadora de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), pode comercializar até R\$ 20.000,00/ano/entidade executora ao Programa.

## **Considerações finais**

Ao resgatar-se a origem das ideias que levaram à emergência de um “modelo” brasileiro de compras públicas da agricultura familiar – fortemente difundido em diversos países nos últimos anos –, alguns elementos chamam a atenção. O primeiro deles – diferentemente de abordagens que privilegiam os processos de difusão, transferência ou convergência de ideias e instrumentos de políticas públicas entre Estados-nação a partir de relações bilaterais (MCCANN e WARD, 2013,2012; STONE, 2004), o que conferiu certo “nacionalismo metodológico” (STONE, 2004) ao debate de transferência de política pública – refere-se ao fato de que a experiência brasileira de compras públicas da agricultura emergiu de ideias, reivindicações, experiências e aprendizados de um amplo e diverso conjunto de atores nacional. Ao contrário de uma ideia difundida, transferida ou copiada “de fora”, os vetores de construção e de disseminação da ideia brasileira de compras públicas da agricultura familiar têm origem nacional e desde a base social, sendo que algumas experiências municipais e estaduais “inspiraram” a construção do PAA e da mudança no PNAE.

O segundo elemento enfatiza que a construção de ambos os Programas partiu de diálogos e enfrentamentos de ideias entre atores da sociedade civil e atores governamentais, em diferentes momentos da trajetória política brasileira. Movimentos sociais, conselhos, partidos políticos, ONGs e acadêmicos foram discutindo, amadurecendo e pressionando para que a ideia de compras públicas da agricultura familiar entrasse na agenda pública nacional. Neste processo, tal como enfatiza a abordagem cognitiva, ao (re)construírem as políticas públicas forjadas por um conjunto de instrumentos, os atores aportaram seus discursos, suas visões de mundo e suas referências orientados pela promoção da SAN; da alimentação saudável; fortalecimento da agricultura familiar e valorização de sua diversidade produtiva, socioeconômica e cultural; defesa de “um rural com gente” (MDA/CONDRAF, 2008); aproximação da produção ao consumo; e construção de um desenvolvimento local sustentável. Foi este conjunto de elementos que justamente colocou a ideia de compras públicas da agricultura familiar em destaque no cenário nacional e internacional.

Outro elemento a ser mencionado – mais do ponto de vista metodológico – diz respeito às dificuldades de recuperar a trajetória das ideias da única forma possível, de trás para frente, apresentando suas nuances, seus percalços, os conflitos, as sutilezas, a ambivalência dos atores, a mudança de posicionamento de vários deles, as conexões e desconexões entre atores e ideias. A tendência é olhar para trás e construir uma trajetória linear ou próxima disso. Assim, diferentemente de olhar para modelos analíticos, o que se procurou fazer foi incorporar a dimensão temporal e observar como atores deslocam-se e posicionam-se ao longo do tempo.

## Referências

AVILA, M.L.; CALDAS, E.L.; AVILA, S.R. Coordenação e efeitos sinérgicos em políticas públicas no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *10 anos de Aquisição de Alimentos*. Brasília: MDS, 2013.

BELIK, W.; SOUZA, L.R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. Planejamento e políticas públicas, n.33, p.103-122, 2009.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Grupo de Trabalho de Alimentação Escolar da Câmara Temática 3. Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional para Grupos Populacionais Específicos*. Relatório de apresentação de propostas período de outubro de 2004 a abril de 2005. 2005. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/documentos/alimentacao-escolar> Acesso em: 18/09/2012.

\_\_\_\_\_. *II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. “A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”. Relatório final. Olinda (PE), 2004.

\_\_\_\_\_. *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar*. Brasília (DF), 1995.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Resolução FNDE/CD nº. 32 de 10 de agosto de 2006*. Estabelecer as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar -PNAE, 2006.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei no 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providência, 2009.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 8.913 de 12 de julho de 1994*. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar, 1994.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da alimentação e nutrição no Brasil: elementos para reflexão. *Ciência e saúde coletiva*, v. 16, n.1, p. 65-72, 2011.

CARVALHEIRO, N. Fundamentos da intervenção do Estado: algumas concepções em Keynes e Kalecki. *Revista de Economia Política*, v. 7, n. 2, p. 105-122, abril/junho, 1987.

CARVALHO, D.G. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a sustentabilidade: o caso do Distrito Federal (2005-2008). 2009. 238 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). *Proposta para um projeto de lei agrícola*. São Paulo (SP): CUT, 1991.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). *Grito da Terra Brasil 2009*. Brasília (DF): CONTAG, FETAGs e STTR, 2009.

\_\_\_\_\_. *Grito da Terra Brasil 2008: Pauta de Reivindicações*. Brasília (DF): CONTAG, FETAGs e STTR, 2008.

\_\_\_\_\_. *Grito da Terra Brasil/2005: pauta de reivindicações*. Brasília (DF): CONTAG, FETAG, STTR, 2005.

\_\_\_\_\_. *Anais I Congresso nacional extraordinário dos trabalhadores rurais*. Brasília (DF): CONTAG, 1994.

\_\_\_\_\_. O trabalhador rural. *Boletim periódico*, n. especial, ano 11, 1979.

\_\_\_\_\_. *Anais – II Congresso nacional dos trabalhadores rurais*. Brasília (DF): CONTAG, 1973.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DILLARD, D. A teoria econômica de John Maynard Keynes. São Paulo: Pioneira, 1976.

DOLOWITZ, D.P.; MARSH, D. Learning from Abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, volume 13, numero 1, 2000.

\_\_\_\_\_. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature, *Political Studies* 44, 1996, 343–57.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR (FETRAF). *Pauta de reivindicações da IV Jornada Nacional de luta da Agricultura Familiar*. Brasília (DF): FETRAF, 2008.

\_\_\_\_\_. *Resoluções do II Congresso da FETRAF-SUL/CUT*. Francisco Beltrão (PR): FETRAF, 2007.

FORNAZIER, A. *Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Econômico (Unicamp). Campinas (SP), 2014.

FOUILLEUX, É. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos sociedade e agricultura*, v.19, n.1, p.88-125, 2011.

\_\_\_\_\_. *La politique agricole commune et ses réformes: une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris: L'Harmattan, 2003.

\_\_\_\_\_. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la politique agricole commune. *Revue française de science politique*, v.50, n.2, p. 277-306, 2000.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATION – FAO. *The State of Food and Agriculture 2015: Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty*. FAO, 2015.

\_\_\_\_\_. *Towards stronger family farms: voices in the International Year of family farming*. Roma: FAO, 2014.

\_\_\_\_\_. Scalling up the Brazilian School Feeding model: using south-south cooperation to share Brazil's experience of school feeding in Latin America and the Caribbean, Rome, 2014.

\_\_\_\_\_. *Smallholder integration in changing food markets*. Roma: FAO, 2013a.

\_\_\_\_\_. *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: estudio de caso en ocho países*. FAO: 2013b.

GRISA, C. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2012.

GRISA, C.; ZIMMERMANN, S.A. Estado e sociedade civil na promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil: a construção do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). *Agroalimentaria*, v. 21, n. 42, 2015.

GRISA, C. et al. *Governança e performance do PAA: um estudo comparativo entre Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte*, 2015 (relatório de pesquisa).

GRITO DA TERRA BRASIL. *Pauta nacional de reivindicações*. Brasília (DF): CUT/DNTR, CONTAG, MST, MAB, MONAPE, CNS, CAPOIB, 1994.

GOVERNO PARALELO. *Política nacional de segurança alimentar*, 1991.

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

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. 2001.

JOBERT, B.; MULLER, P. *L'état en action*. Paris: PUF, 1987.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston (Mass): Little, Brown

and Co, 1984.

KNILL, C. Introduction: cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, v.12, 2005.

KRUGMAN, P. Um basta à depressão econômica: propostas para uma recuperação plena e real da economia mundial. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2012.

MARSH, D.; EVANS, M. Policy transfer: coming of age and learning from the experience. *Policy studies*, v.33, n.6, 2012, p.477-481.

MCCANN, E.; WARD, K. Policy assemblages, mobilities and mutations: toward a multidisciplinary conversation. *Political Studies Review*, v. 10, n.3, 2012, p. 325-332.

MALUF, R. S. *Alimentação, escola e agricultura familiar*. Boletim do OPPA, n.26, maio de 2009.

\_\_\_\_\_. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2007.

MALUF, R.; MENEZES, F.; VALENTE, F. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. *Cadernos de debate*, v. IV, p. 66-88, 1996.

MENEZES, F. Participação social no Fome Zero: a experiência do CONSEA. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília (DF): MDA, 2010, p.247-264.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO/CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CONDRAF). *Documento base para as conferências estaduais*. Brasília: MDA/CONDRAF, 2008.

MOTA, D.M.; SCHMITZ, H. *Políticas públicas e comunidades tradicionais: reconhecimento e conquista de direitos?* In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, p. 533-548.

MÜLLER, A.L. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre (RS), 2007.

MULLER, P. *Les politiques publiques*. 7ed. Paris: PUF, 2008.

MULLER, P.; SUREL, Y. *A análise de políticas públicas*, 2 ed., Pelotas (RS): Educat, 2004.

OLIVEIRA, O.P. *Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Departamento de Ciência Política da Faculdade

de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2013.

PEIXINHO, A.; ABRANCHES, J.; BARBOSA, N.V.S. *Política de alimentação escolar a partir da estratégia Fome Zero*. Brasília: FNDE/MEC, s.d.

PELIANO, Ana M.M. Assistência Alimentar nas políticas governamentais. *Revista de política agrícola*, ano X, n. 1, 2001.

\_\_\_\_\_. *O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Brasília (DF): IPEA (Documento de Política n.º.14), 1993.

PORTO, S.I. *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Agroecologia) – Programa Oficial de Pós-graduação – Agroecologia: um enfoque sustentável de la agricultura ecológica. Baeza, Espanha, 2014.

SCHMITT, C.J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *Revista de política agrícola*, ano XIV, n.2, p. 78-88, 2005.

SCHOR, S.M. Intervencionismo estatal: nova roupa para uma velha questão. São Paulo em Perspectiva, v. 2, n. 1, p. 28-29, janeiro/março, 1988.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres rurais e a diversidade de produtos no Programa de Aquisição de Alimentos. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *10 anos de Aquisição de Alimentos*. Brasília: MDS, 2013.

SPINELLI, M.A.S.; CANESQUI, A.M. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). *Revista de nutrição*, n.15, v.1, p.105-117, 2002.

STEFANINI, M.L.R. *Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança*. Doutorado (Tese de Doutorado em Saúde Pública) – Programa de Pós-Graduação de Saúde Pública (USP). São Paulo (SP), 1997.

SUREL, Y. L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. *Revue française de science politique*, v.50, n.2, p. 235-254, 2000.

TAKAGI, M. *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia (IE/UNICAMP). Campinas (SP), 2006.

TAKAGI, M.; SANCHES, A.; SILVA, J.G. Programa de Aquisição de Alimentos: um embaixador do Brasil contra a fome. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *10 anos de Aquisição de Ali-*



*mentos*. Brasília: MDS, 2013.

TRICHES, R.M. *Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural*. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, p. 181-200.

TRICHES, R.M. *Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar*. Doutorado (Tese de Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), 2010.

TURPIN, M.H. *A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional*. Mestrado (Dissertação de Mestrado) – Instituto de Economia/UNICAMP, 2008.

ZIMMERMANN, S.A. *A pauta do povo e o povo em pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil – democracia, participação e decisão política*. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2011.

WORLD FOOD PROGRAMME. *State of school feeding worldwide*. Roma/Itália: World Food Programme, 2013.

## **PROGRAMA DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS**

Mireya Valencia | Eric Sabourin | Doris Sayago | Moisés Balestro

São dois os aspectos principais que levam acadêmicos e gestores a identificar a política brasileira para o desenvolvimento rural territorial como um caso emblemático para a América Latina e o Caribe. O primeiro está relacionado com a permeabilidade que esta estratégia teve nas cinco regiões do Brasil e, junto com isso, a rápida apropriação, por parte das comunidades locais, da retórica territorial e os ganhos que essas comunidades obtiveram em matéria de ação pública. O segundo refere-se a sua própria condição como evidência empírica. Importa observar a implementação de uma política que desafiou os velhos modelos de desenvolvimento rural, baseados exclusivamente no crescimento da produção agropecuária e preocupados somente com o crescimento econômico. Desta forma, as pesquisas sobre esse caso buscam identificar os avanços dessa nova visão do desenvolvimento, quais suas bases, contradições, dilemas e perspectivas.

A discussão sobre a abordagem territorial no Brasil ganha peso no fim da década dos anos noventa. Um texto que resume esta discussão foi escrito por um grupo de pesquisadores que, liderados por José Eli da Veiga et al. (2001), afirmavam: “o Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento”. Na época, para esses autores, o desafio estava posto e este consistia em “propor uma estratégia realista que possa viabilizar uma factível transição de ações setoriais para uma articulação horizontal das

intervenções” (p.81).

Seguindo as proposições do então Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, se fez uma tentativa de adaptação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar da linha infraestrutura – Pronaf infraestrutura para uma ação intermunicipal.

Posteriormente, em 2003, o governo brasileiro retoma o debate sobre a abordagem territorial a fim de diminuir as desigualdades sociais e econômicas entre as regiões do país e no seu interior, e gerar um crescimento mais equilibrado e sustentável. Como resultado desta discussão, cria-se a Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT do Ministério de Desenvolvimento Agrário-MDA e adapta-se o componente de infraestrutura do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf Infraestrutura, antes mencionado, para o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – Pronat, de abrangência territorial.

A novidade é a revalorização do espaço e dos ativos territoriais que se posicionam como variáveis fundamentais para o desenvolvimento. Sob esta perspectiva, o território é concebido como uma complexa malha de negociações mediadas pelas práticas e representações dos atores. A partir deste princípio, o programa dos territórios rurais no Brasil postula o território como uma construção social e propõe ações que dinamizem esse espaço de negociação como são a definição de uma visão de futuro, a constituição de grupos de participação, nomeados como colegiados territoriais, e a elaboração de planos territoriais de desenvolvimento.

No Brasil, desde os anos noventa, conjuntamente com as discussões sobre a perspectiva territorial do desenvolvimento, ganhavam força os estudos sobre a nova ruralidade e a valorização do território como noção integradora do rural. Além de diminuir a pobreza e as persistentes iniquidades ao interior das regiões, sobretudo em seus espaços rurais, buscava-se encontrar melhores tipologias que caracterizassem o diverso mundo rural brasileiro em sua relação com o urbano e permitissem avançar no reconhecimento do rural como um “espaço de vida” e não como um mero produtor de alimentos e fibras. Parte-se da premissa de que, para entender o mundo rural,

é necessário percebê-lo em sua vinculação com as áreas urbanas, em torno da qual avança a vida local (VEIGA et al., 2001). Desta forma, o território converte-se numa categoria abrangente que convida a pensar o desenvolvimento rural de uma forma relacional e não setorial (FAVARETO, 2007; 2014; ABRAMOVAY, 2000). Assim, os trabalhos, sobretudo de José Eli da Veiga (2001,2003), permitem a definição de uma série de tipologias que estabelecem para o Brasil rural grupos de territórios conforme seu grau de ruralidade definida pelo número de habitantes e densidade populacional.

Esses territórios “dados” no sentido outorgado por Pecqueur (2005) conformam as unidades de intervenção da política territorial. Segundo o discurso oficial, os territórios consistiam em grupos de municípios que guardam algum tipo de identidade, seja por atividade econômica, tipo de ocupação, construção histórica ou cultural. Desta forma, cria-se uma escala de planejamento intermediária que supera a pequena perspectiva municipal e diminui a complexidade da escala estadual.

Este capítulo tem como objetivo descrever a política de desenvolvimento sustentável de territórios rurais, indicando, a seguir, as principais ideias que constroem a proposta para posteriormente, no segundo aparte, detalhar o percurso de sua criação, os instrumentos, ações e novas institucionalidades constituídas. Por fim, e antes das considerações finais, analisar-se-ão algumas pesquisas das quais este programa foi objeto de estudo, permitindo identificar lições, contradições e dilemas sobre a implementação de uma abordagem que carrega o grande desafio de uma mudança de paradigma.

## **As ideias**

Ao se falar da abordagem territorial para o desenvolvimento e os fatores que influenciaram sua emergência, identificam-se na literatura três pontos centrais. De um lado, está a proliferação de estudos sobre os novos fenômenos de organização industrial que partem da Terceira Itália e a estreita relação do sucesso dessas formas com características como a cooperação entre empresas, o enraizamento territorial destas últimas e o processo histórico de construção desses tipos de organização. O anterior, enriquecido,

por sua vez, com outras análises e propostas teóricas, como a acumulação flexível, distritos industriais, *clusters*, ambiente inovador e efeitos de proximidade. O segundo ponto foca-se na crise do Estado, as mudanças nas instituições regulatórias e na passagem dos regimes políticos de ordem nacional à governança em distintas escalas territoriais (ABRAMOVAY, 2001; VEIGA 2002; SABOURIN, 2002; MONCAYO, 2005; SCHNEIDER, 2004; SCHNEIDER e TARTARUGA, 2004; SCHEJTMAN e BERDEGUÉ, 2004; FAVARETO 2007; BONNAL e MALUF, 2009). E, por fim, o terceiro, a tendência declinante da agricultura na formação das rendas e ocupação do trabalho (VEIGA, 2002).

Esses fatores correspondem a um marco de análise mais amplo que explica as transformações estruturais do capitalismo e suas consequentes reestruturações econômicas, políticas e institucionais. Tais transformações trazem ao debate questões relevantes sobre o rural e as ruralidades, como a reestruturação e diversidade das economias regionais, a relevância outorgada à dimensão de sustentabilidade ambiental e o fortalecimento da participação de uma ampla gama de atores trabalhando em agendas políticas que deslocam a discussão mais para o desenvolvimento e regulação dos espaços rurais e menos para o desenvolvimento da agricultura (DELGADO et al., 2013).

O desenvolvimento rural e as estratégias a ele vinculadas são igualmente questionados, não só pelas mudanças que os espaços rurais sofrem no marco das transformações das sociedades contemporâneas, mas pelas evidências alarmantes do número de pobres neles e a persistência das desigualdades regionais e intrarregionais.

A ruralidade começava a ser compreendida como “um conceito de natureza territorial e não setorial” (ABRAMOVAY, 2002, p 10). O espaço-território é retomado como uma noção-chave do desenvolvimento rural, mas não em termos de distância ou como um simples suporte das atividades econômicas, e sim como aquele onde as pessoas vivem, carregado de cultura e potencial de desenvolvimento (CARRIÈRE e CAZZELLA, 2006). Sob esta perspectiva, a unidade de análise deixa de ser exclusivamente a agricultura e os sistemas agrários. O território coloca-se como uma unidade de referência que contribui ao afastamento dos limites estritamente

setoriais e, nesse sentido, ajuda a compreender a pobreza desde uma perspectiva multidimensional e não só ligada ao baixo crescimento da renda agropecuária (ABRAMOVAY, 2007). Esta multisetorialidade convoca a compreender o território além de seus limites físicos, observando como se produz, em seu interior, a interação social. (ABRAMOVAY, 2007).

No mesmo sentido, Schneider (2004) entende por território o “espaço construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou contexto objetivo em que estão inseridos” (p 99). Isso pressupõe que, sob a perspectiva territorial do desenvolvimento, o “tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos deve ser o espaço de ação onde acontecem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais” (p 99). De outro lado, o mesmo autor salienta que isso não reduz a abordagem territorial ao campo teórico e abstrato, pois esta abordagem também pressupõe que as soluções e propostas normativas aos problemas desse espaço constroem-se nele mesmo.

Em outro texto, Schneider e Tartaruga (2004) precisam melhor a questão, fazendo uma diferenciação entre território como conceito de análise e território como uma noção instrumental e prática. Segundo os autores citados, a abordagem territorial refere-se às formas de tratar os fenômenos, processos, situações e contextos que ocorrem num determinado espaço, sua produção e transformação. Para eles, estes espaços podem ser delimitados por diversos atributos, como os físicos, sociais, políticos, ambientais, dentre outros.

Na mesma linha dos autores anteriores, Schejtman e Berdegué (2004) entendem território como uma “construção social, isto é, um conjunto de relações que dão origem e, à sua vez, expressam uma identidade e um sentido de propósitos compartilhados por múltiplos agentes públicos e privados” (p. 5). Para eles, o território não é um “espaço físico objetivamente existente” e seu desenvolvimento vai depender de efetivas e simultâneas transformações produtivas e institucionais que deverão estar mediadas pela competitividade sistêmica, a inovação, a demanda externa ao território e os vínculos rurais-urbanos. Somado a isso, empreender ações que visem ao desenvolvimento dos territórios rurais significa reconhecer características

como a multissetorialidade, a ruralidade, a diversidade de atores participando dos processos de desenvolvimento, a ação coletiva para a construção de uma visão de futuro, a heterogeneidade dos ativos territoriais e novas institucionalidades que contribuam na relação entre o Estado, a sociedade civil e os mercados (SCHEJTMAN e BERDEGUÉ, 2004).

Em contraparte a essa perspectiva, Delgado et al. (2013) entendem que a abordagem territorial surge como processo de desenvolvimento e formulação de políticas públicas. O território, sob esta perspectiva, é considerado como uma escala de ação adequada para empreender políticas públicas diferenciadas (DELGADO e LEITE, 2010). Visando ao desenvolvimento dos territórios rurais, se estruturam ações para uma ação governamental descentralizada e estimula-se a criação de institucionalidades mais democráticas que avancem na articulação de atores sociais e políticas públicas (DELGADO et al., 2013).

A discussão sobre a ênfase normativa da abordagem territorial apresenta-se de forma recorrente (SCHNEIDER, 2004; FAVARETO, 2007; ABRAMOVAY, 2007; BERDEGUÉ et al., 2012) e conclui-se que a literatura sobre o assunto tem focado mais na dimensão *policy* que na *politics* (FAVARETO, 2007; ABRAMOVAY, 2007). Ou seja: coloca-se a ênfase mais nas “caixas de ferramentas” usadas para reproduzir atributos de territórios “bem-sucedidos” em outros territórios e menos nos conflitos políticos e interesses contraditórios que estão na sua base.

O anterior leva a desconhecer elementos cruciais a esta abordagem. O desenvolvimento dos territórios é o resultado de determinadas configurações organizacionais que, sob diferentes formas de coordenação, “são capazes de fazer convergir os benefícios privados e sociais, seja nas formas de organizar a produção e a distribuição de bens individuais, seja na forma de garantir que os rendimentos provenientes sejam revertidos de maneira a razoavelmente repartir os ganhos” (FAVARETO, 2007, p. 157). Desta forma, a nova visão de desenvolvimento coloca um papel fundamental à forma, como os diferentes atores – públicos, privados, associativos – relacionam-se no plano local e como essas relações configuram as formas como são utilizados os fatores materiais e imateriais disponíveis (ABRAMOVAY, 2007).

As evidências empíricas indicam que as ações coletivas são propiciadas pelas relações de proximidade entre diferentes atores no espaço rural e estas são mais relevantes no momento de empreender atividades econômicas favorecidas pelos atributos naturais ou locais de um território em particular. De igual forma, essas ações coletivas contribuem com a ação pública, favorecendo a conquista de bens públicos que fortalecem o tecido social dos territórios. Em síntese, esta nova visão traz no seu bojo características como a participação efetiva dos atores territoriais, a multissetorialidade e intersectorialidade, a multidimensionalidade, a definição de projetos estratégicos e a estreita relação, nesses territórios, dos espaços rurais e urbanos.

Sob essa perspectiva, propõem-se estratégias para o empreendimento de uma política de desenvolvimento territorial rural. Sugere-se, então, a criação de novos ambientes, práticas e estruturas de negociação, como também o fortalecimento da capacidade de análise das dinâmicas territoriais pelos diversos atores territoriais (SABOURIN, 2002). O anterior implicaria o desenho de novos instrumentos e novas formas de fazer diagnósticos, tomar decisões e de planejar (VALENCIA, 2007).

O documento “Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil” cuja primeira versão foi publicada em 2003 pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD e editado em 2005 pela SDT, é um manifesto das ideias que orientam a ação dessa nova política. A aposta era por um desenvolvimento rural concebido num quadro territorial e não setorial. Para a SDT, o desafio estava em “criar as condições para que uma população valorize um certo território num conjunto variado de atividades e de mercados” (BRASIL, 2005a, p. 2). Para isso, a política deveria estimular a formulação descentralizada de projetos que levassem em conta os atributos territoriais. Fala-se de um novo sujeito coletivo de desenvolvimento que “representa a capacidade de articulação entre as forças dinâmicas de uma determinada região” (BRASIL, 2005a, p. 3).

Certamente, a SDT enfrentava um grande desafio ao liderar uma mudança institucional sob os moldes da nova visão do desenvolvimento rural, mudança que, finalmente, termina sendo de caráter periférico e setorial



(PIRAUX e BONNAL, 2011). Mas, apesar dessas constatações posteriores, o discurso que é construído para respaldar a execução do Programa guarda uma estreita relação com as ideias e conceitos desta nova visão de desenvolvimento. De igual maneira, a forma rápida e decidida como se avançou na implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais - Pronat, o número de territórios rurais atendidos com suas correspondentes instâncias de participação e o volume de recursos investidos, permitiu que este caso fosse conhecido como um programa de desenvolvimento territorial bem-sucedido. A continuação descreve como foi apropriada essa nova perspectiva e sua instrumentalização.

## **O percurso: criação, os instrumentos e as ações**

Em 2003, estrutura-se ao interior do MDA o Pronat. Os recursos que asseguram sua operação inicial são transferidos da linha “infraestrutura e serviços” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, a qual se formaliza como fonte orçamentária principal da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, a partir de 2004. No período de 2003 a 2016, a SDT financia 8.434 projetos, com um investimento de R\$ 2 bilhões, sendo R\$ 1,7 bilhões executados em projetos de investimento e cerca de R\$ 350 milhões em projetos de custeio.

Para chegar a esta cifra de investimento, a SDT inicia de maneira gradual a incorporação de territórios e, em dez anos, vincula 243 que abarcam 3.653 municípios com 75% da população rural do Brasil (22,7 milhões) e 81% dos estabelecimentos de agricultura familiar (3,5 milhões).<sup>21</sup>

## **A criação do Programa**

Aspectos do contexto da época favorecem a confluência de quatro tipos de atores que cumprem um importante papel no desenho do Pronat. De um lado estão os movimentos sociais, principalmente a Confederação

---

21 Informações geradas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT do MDA em 2016 e disponibilizada no site dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial – NEDET's. <http://portaldosnedets.info/site/>

Nacional dos Trabalhadores da Agricultura - Contag, que, em um cenário de redemocratização, reivindicam fazer parte dos processos de construção e governança das políticas que, por sua vez, valorizam as potencialidades regionais da agricultura familiar (GRISA e SCHNEIDER, 2014). No referencial da política elaborado pela SDT, afirma-se que a estratégia nacional para o desenvolvimento sustentável de territórios rurais é o resultado de acúmulos e reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil pela articulação de políticas públicas nacionais com iniciativas locais (BRASIL, 2005a).

Um segundo ator relevante é a academia, que vinha desenvolvendo estudos sobre a abordagem territorial e divulgando casos como a experiência do programa *Leader* na Europa. Essas reflexões são adensadas pelos resultados de trabalhos sobre o novo rural brasileiro, lideradas por pesquisadores como, por exemplo, José Graciano da Silva e seu conceito de “rurbano”; Ricardo Abramovay, com o estudo sobre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e sua proposta de estudos territoriais na base de uma teoria a respeito da interação social; Eric Sabourin e seu trabalho sobre desenvolvimento rural e abordagem territorial publicado em 2002, e José Eli da Veiga, que exercia um importante papel como Secretário Executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural-CNDR, criado em 1999. Veiga et al. (2001) contestam o “traçoeiro fatalismo” de que as áreas rurais esvaziariam e contariam só com 10% de sua população em 2015 e propõem a “articulação microrregional dos municípios rurais que inclua o município urbano que mais os influencia. Só assim poderá haver diagnóstico, planejamento, divisão do trabalho e capacidade operacional” (p. 57). O anterior é ratificado em uma outra publicação do CNDR e também elaborada por Veiga, na qual se frisava que se devia “encorajar os municípios rurais a se associarem com o objetivo de valorizar o território que compartilham, fornecendo às associações os meios necessários ao desencadeamento do processo” (VEIGA, 2001, p. 18).

Passar do enfoque setorial a um territorial é proposto igualmente pelos organismos internacionais. Em 1996, o Banco Mundial publica seu relatório “a nova visão do desenvolvimento rural”, que, assim como outras

agências multilaterais, assinalam a necessidade de vencer limitações, como a falta de coordenação de programas; a centralização das decisões; baixas capacidades locais e a distorção na aplicação de políticas como as de crédito, entre outros (FAVARETO, 2007). Neste marco, uma das organizações que tem destaque neste processo da adoção do enfoque territorial à política brasileira é o IICA, o qual participa na elaboração de documentos que orientam o marco de referência da política. Em um deles, o IICA afirma que o território é objeto da política pública para a gestão do desenvolvimento territorial, onde se favorece a articulação de diversos atores e cabe ao governo a provisão de bens públicos, a direção e regulação das economias, o fortalecimento da democracia e da institucionalidade rural. Três seriam os princípios que, para o IICA, deveriam nortear a política territorial: multifuncionalidade, a multissetorialidade e a articulação de uma economia territorial.

O anterior evidencia o que Favareto (2007) ressalta em seu trabalho sobre “paradigmas de desenvolvimento rural em questão” em relação à “legitimação recíproca” (p. 141) entre a academia e os organismos internacionais e o importante papel destes últimos sobre a definição das políticas, sobretudo, em países da periferia e a semiperiferia do capitalismo mundial. Para este autor, os organismos internacionais funcionam como uma “espécie de pivô, em torno do qual gira uma articulação muito peculiar de interesses e competências envolvendo os campos acadêmico, político e econômico” (p. 141). Em estudo realizado por Valencia et al. (2015), é registrada a fala de um dos especialistas do IICA, que afirma: “uma contribuição deste Instituto foi tirar as reflexões sobre a abordagem territorial da academia e trazer para a política pública e depois levar novamente à academia, como política pública” (p. 7).

Por último, um quarto ator relevante na definição do que viria a ser o Pronat é a equipe de transição do governo de Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luís Inácio Lula da Silva. O grupo inicial de gestores que se vinculam à SDT vinha de realizar trabalhos no Nordeste no projeto Umbuzeiro<sup>22</sup> que trabalhava no formato de agrupação de municípios

22 Projeto executado na região Nordeste do Brasil a cargo da Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste (Assocene) com o apoio da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Seu objetivo era mitigar o efeito da seca na região e sua operação foi a partir de grupos de municípios. O Umbuzeiro é uma árvore que, segundo sua etimologia, significa árvore que dá de beber. É conhecida

próximos e com importante participação de grupos sociais do semiárido brasileiro. Junto com isso, vinculam-se ao programa os colaboradores que se articulam em rede, são capacitados nesta nova visão do desenvolvimento e encarregam-se de iniciar os trabalhos de implementação do Programa nos territórios. Um número significativo destes colaboradores vinha trabalhar com movimentos como a Pastoral da Terra, o que imprime características particulares às maneiras de mobilizar os atores locais para aderir à política territorial.

A este contexto soma-se um fato conjuntural que, igualmente, influencia o desenho do Programa de maneira determinante. Avaliações feitas sobre a execução do Pronaf-infraestrutura (ABRAMOVAY, 2001) indicavam que havia uma forte incidência dos prefeitos na aplicação deste recurso e uma marginalidade dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural na tomada de decisões a respeito, tornando-os simples “unidades de recepção dos recursos federais” (p. 137). Para Abramovay (2001), isso significou um “processo de prefeiturização” das políticas públicas no meio rural e, para corrigir essas distorções, propunha-se apoiar iniciativas de consórcios municipais de desenvolvimento, “cujos planos de aplicação de recursos contariam com a assessoria não só da extensão, mas também das universidades existentes nas diversas regiões do país” (p. 137).

Essa proposta de consórcios começa a implementar-se recentemente em alguns territórios rurais da Bahia, estado com um importante avanço na apropriação das políticas territoriais (FORNAZIER, VALENCIA, 2017). Mas, como será descrito a seguir, a tentativa de pôr em prática a abordagem territorial para o desenvolvimento rural inicia como a delimitação dos territórios a serem atendidos pelo Pronat e o desenho de um novo arranjo institucional chamado colegiado territorial. Posteriormente, ajustam-se alguns instrumentos e propõem-se novos arranjos que serão detalhados brevemente nas próximas páginas.

## **Os instrumentos, as ações e novos arranjos institucionais**

Para definir o número de territórios a serem atendidos pelo Pronat, a SDT utilizou uma estimativa dos territórios rurais existentes no Brasil

---

como a árvore da resistência e foi chamada por Euclides da Cunha a “Árvore Sagrada do Sertão”.

baseando-se, para tanto, nos estudos realizados por José Eli da Veiga e colaboradores (VEIGA et al., 2001). Também se apoiaram no documento elaborado, em 1999, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, e o Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional - Nesur - Unicamp sobre a caracterização e tendências da rede urbana do Brasil.

A partir disso, a SDT identificou 20 aglomerações municipais com características essencialmente urbanas, 80 com características intermediárias e 450 com características rurais, definidas, estas últimas, como aquelas com menos de 50.000 habitantes e menos de 80 hab./km<sup>2</sup> (BRASIL, 2005b; VALENCIA, 2007; ECHEVERRI, 2009). Posteriormente, sobre esse número de 450, se estabeleceram critérios de priorização a partir de parâmetros orientados pelo próprio objetivo do MDA. Dessa forma, a priorização levou em conta os territórios com maior número de agricultores familiares, maior concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária e maior número de famílias de trabalhadores rurais sem-terra. Por último, outro critério levado em conta para a priorização e, em grande medida, determinante dela foi o diálogo com os governos estaduais e seus Conselhos de Desenvolvimento Rural e a sociedade civil (BRASIL, 2005 b, p 17).

Os recortes propostos, a partir da análise inicial, geraram conflito nas instâncias estaduais. Muitos de seus representantes propuseram outros critérios de priorização, como, por exemplo, agrupar os territórios segundo projetos de reforma agrária; ONG's, as quais preferiam que fosse feito a partir das microbacias; representantes do governo, que dirigiam suas prioridades para as regiões mais pobres do estado, ou os prefeitos, que priorizavam o grupo de municípios onde já existia uma mínima organização (VALENCIA, 2007; VALENCIA et al., 2015).

Em 2003, a SDT atendeu 40 territórios rurais, que agregavam cerca de 800 municípios, acrescentando mais 10 territórios em 2004, cobrindo assim todas as Unidades da Federação. A homologação dos territórios foi mais rápida nos anos seguintes, chegando a 164 em 2007. Entre 2014 e 2015, homologaram-se os restantes 79, que conformam a cifra atual de

243 territórios atendidos.

No início do programa, a expectativa era chegar a homologar o total das 450 aglomerações rurais. Para isso, propunha-se um processo gradual a ser executado em 32 anos, tempo previsto para não só homologar a totalidade dos territórios, mas para contribuir com o “incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (BRASIL, 2005 b, p 7). A missão da SDT era “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e a integração de políticas públicas” (BRASIL, 2005c, p 9).

Para isso, estrutura seu planejamento a partir de quatro áreas de resultado que buscam responder às ideias da abordagem territorial. Estas áreas são: a) fortalecimento da gestão social; b) fortalecimento das redes sociais; c) dinamização econômica nos territórios rurais e; d) articulação de políticas públicas.

Colegiados territoriais constituídos por uma diversidade de instituições, organizações e segmentos sociais e produtivos existentes no território, a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS e fazer o seu controle social são os resultados esperados da primeira área. Entre 2003 e 2016 foram constituídos 243 colegiados territoriais, cujas características são bem diversas e sua capacidade de articulação de diversos atores territoriais é muito variada.

Junto com isso, esperava-se estabelecer uma rede de relações que estivesse mobilizada sobre acordos duradouros e orientada pela visão de futuro do PTDRS. Um dos resultados desta área foi a constituição da Rede Nacional de Colegiados Territoriais, incentivada, impulsionada e apoiada com recursos e ações de formação pela SDT desde sua constituição em 2007.

As ações para o fortalecimento da gestão social e das redes foram incentivadas pelos recursos de Proinf,<sup>23</sup> e seu objetivo era melhorar a qualidade e a agregação de valor aos produtos locais, a diversificação de atividades produtivas, o aumento do número de empreendimentos e a inovação tec-

23 O Proinf financia projetos de infraestrutura e custeio, sendo estes últimos focados em ações de capacitação ou operação dos colegiados territoriais.

nológica e gerencial. Conforme relatório datado em 2016 e publicado no portal dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Netet's), em treze anos do Proinf, foram financiados 8.141 projetos, dois quais 1.541 foram de capacitação e o restante de infraestrutura do tipo agroindústrias (316 projetos); casas de mel (154 projetos); recuperação de estradas (1.014 projetos), escolas agrícolas (251 projetos) e implementos agrícolas (936 projetos), entre outros.

Por fim, a articulação de políticas públicas se fazia necessária em todas as instâncias de poder e para isso era preciso promover “mudanças na correlação de forças e nas dinâmicas tradicionais desses espaços de poder” (BRASIL, 2005b, p. 22). Um dos resultados mais emblemáticos do Pronat consistiu em ser a inspiração e suporte para o desenho e implementação do Programa Territórios da Cidadania. Este Programa foi lançado em 2008 pelo então Presidente Lula da Silva, mas seu processo de estruturação iniciou-se em 2007 como resposta a uma demanda do próprio Presidente, que solicitou a seu gabinete de ministros uma alternativa para atender as populações mais pobres das áreas rurais e que fosse tão grandiosa como o Programa de Aceleração de Crescimento - PAC. É assim que os territórios rurais apoiados pelo MDA se transformaram em espaços propícios para fortalecer as relações federativas e focalizar a agenda social do governo nas regiões mais pobres (SCHNEIDER; VALENCIA e CONTERATO, 2010). Sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, o Programa focaliza-se em 120 territórios rurais, de um grupo de 164 que eram atendidos pelo Pronat/MDA em 2008. A escolha desses 120 territórios foi um exercício longo de negociação. A SDT propôs uma priorização, levando em conta variáveis como: a) menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH; b) maior concentração de agricultores familiares; c) maior número de beneficiários de bolsa família; d) maior concentração da população quilombola e indígena; e) menor índice de desenvolvimento de educação básica (IDEB); f) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; g) pelo menos um território por Estado da Federação e; h) maior organização social, a qual estava definida pela dinâmica própria do colegiado.

O objetivo do PTC é superar a pobreza e a geração de trabalho e ingres-

sos no meio rural, apoiando-se para isso em uma estratégia de desenvolvimento territorial rural. Nessa perspectiva, desenham-se ações a fim de favorecer a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios; universalizar os programas básicos de cidadania; planejar e integrar políticas públicas e ampliar a participação cidadã.

Congregam-se 21 órgãos federais a compor a Matriz de Ações que serão executadas nesses territórios, mas não implica a adjudicação de maiores recursos orçamentários, e sim a articulação entre tais órgãos para territorializar, no sentido de Delgado e Grisa (2015), as políticas públicas. A matriz é conformada por 180 ações, que criam uma grande expectativa nas instâncias territoriais.

É desta forma que o discurso territorial sai do âmbito do MDA e chega a outros órgãos do Governo Federal, favorecendo sua divulgação. Esse programa alberga-se na Casa Civil e é operado por uma estrutura vertical que parte de um Comitê Gestor Nacional, desce aos Comitês de Articulação Estadual, do qual só faz parte o poder público, até chegar aos colegiados.

A chegada do PTC gerou, de um lado, o reconhecimento dos territórios como um espaço supramunicipal para a execução de políticas e programas federais. No entanto, “aprofundou a instrumentalização dos mesmos, deixando de lado as reflexões sobre a abordagem territorial e a identidade como forma de coesão dos atores locais” (SCHNEIDER; VALENCIA e CONTERATO, 2010).

Conforme o descrevem Lotta e Favareto (2013), o PTC “passou a enfrentar sérias dificuldades naquilo que ele propunha ser inovador: em vez de uma integração de políticas, os ministérios passaram a operar sob a lógica de ofertas de recursos e linhas de intervenção já existentes” (p.4). Embora o Programa não tenha sido extinto, sua operação não foi mais apoiada e, finalmente, foi substituído pelo Plano Brasil Sem Miséria, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

## **Depois de quatorze anos de implementação**



Nos últimos anos, houve uma produção significativa de estudos sobre a política dos territórios rurais, destacando-se três objetos de análise. Um deles está relacionado com as tipologias de políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina e a discussão sobre o próprio caráter territorial desta categoria. O segundo focaliza-se nas estruturas de governança que foram promovidas no marco da política, e o terceiro retoma os referenciais que sustentam esta abordagem para averiguar sobre os avanços desta nova perspectiva de desenvolvimento e a correspondência entre os aspectos que a caracterizam e sua aplicação.

Em relação às políticas públicas para agricultura familiar na América Latina, Sabourin, Samper e Massardier (2014) concluem que podem ser classificadas em agrícolas, políticas específicas para a agricultura familiar e as temáticas ou intersetoriais. Para esses autores, é nesta última tipologia que pode ser classificado o Pronat, pela sua abordagem territorial e por afetar indiretamente os agricultores familiares. Consideradas como de última geração, estas se focam em finalidades não propriamente agrícolas, como, por exemplo, a proteção do meio ambiente, a redução da pobreza, a diminuição das desigualdades.

De outro lado, quando Grisa e Schneider (2015) analisam as políticas públicas brasileiras de apoio à agricultura familiar, identificam o programa dos territórios rurais como uma das ações destinadas a esse fim e o classificam como uma política de segunda geração cujo *referencial de política pública* está orientado pelo social e socioassistencial. Embora, esse programa não tenha sido desenhado com o propósito de combater a pobreza rural, os critérios para definir os territórios a serem atendidos priorizaram aqueles onde houvesse maior concentração do público prioritário do MDA e com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Seja classificada em uma ou outra geração, para Sabourin, Samper e Massardier (2014), resulta paradoxal que políticas transversais outorguem prioridade aos locais com maior densidade de agricultores familiares. Contudo, esse fato pode ser explicado considerando que os objetivos iniciais do Pronat eram os de diminuir as inequidades entre os territórios, sendo que os territórios mais marginalizados são aqueles com maior presença de agricultores familiares com produção abaixo da subsistência típica da pobreza rural. De

igual maneira, ao estar esta política albergada num Ministério cuja missão é atender esta categoria, termina sendo legítimo esse viés, mas marca-se, desta forma, um importante distanciamento de uma política de terceira geração ou intersetorial com a qual outras dimensões territoriais deveriam ser atendidas, como a construção de mercados e a sustentabilidade ambiental.

O segundo grupo de estudos parte da territorialização da governança onde o território é “lócus espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais e da relação entre Estado e sociedade no nível local” (DELGADO e GRISA, 2015, p. 52). Ou, mais especificamente, para a implementação e articulação de algumas políticas públicas destinadas ao meio rural (DELGADO e LEITE, 2015, p. 240). Reconhece-se a importância dos colegiados territoriais como uma inovação institucional que facilitou o encontro de “atores sociais locais que antes não se falavam” e aumentou a “capacidade governativa e de gestão social dos processos de desenvolvimento” (DELGADO e LEITE, 2015, p. 254). Um dos êxitos da política dos territórios rurais foi dar visibilidade a um grupo significativo de grupos sociais que estavam inseridos marginalmente nos processos de desenvolvimento.

O paradoxal destas novas institucionalidades<sup>24</sup> (DELGADO e LEITE, 2011; DELGADO e GRISA, 2015) é que seu formato, estruturação e financiamento são definidos pelo próprio MDA, para o caso do Pronat, e pela Casa Civil, para o caso do PTC, o que lhes imprime, por sua vez, uma grande fragilidade, pela dependência ao governo federal e os submete ao *vai e vem* na implementação da política. Junto com isso, questiona-se a pertinência desta homogeneização para todos os territórios atendidos por esses programas em um país caracterizado pela sua diversidade em termos de história, cultura, níveis de desenvolvimento, organização, entre outras (DELGADO e LEITE, 2015).

Ainda, em relação à composição dos colegiados, evidencia-se a presença exclusiva nestes espaços do poder público municipal e a sociedade civil, sendo que esta última está fortemente representada por um segmento

---

24 “Entende-se como nova institucionalidade territorial o conjunto de instituições - normas existentes, regras de jogo ou de funcionamento (explícitas ou implícitas), procedimentos e organizações – criadas ou adaptadas por decisão governamental para conduzir a governança territorial com a participação de atores representantes do Estado, da sociedade civil e do mercado, que Campagne & Pecqueur (2014) chamam, respectivamente, de atores públicos, associativos e privados” (DELGADO e GRISA, 2015, p. 54).

intermediário da agricultura familiar, sobretudo seus sindicatos, com uma marginal presença de outros segmentos, sejam agricultores familiares mais capitalizados ou aqueles que representam os movimentos quilombolas e as comunidades indígenas (FAVARETO, 2015). Em estudos anteriores, Coelho e Favareto (2008) já sinalizavam que, independente de a participação ter aumentado entre os pobres, muitos deles, sobretudo aqueles sem vínculos associativos, permaneciam à margem. Da mesma forma, a ausência de outros setores da economia, seja da agricultura patronal ou de atividades não agrícolas, é marcante. Estas análises chamam a atenção sobre a inexistência da intersectorialidade, uma característica inerente à abordagem territorial, que promoveria a dinamização econômica e social desses territórios rurais suportada, em correspondência, por um tecido social e econômico diverso (FAVARETO, 2015).

Fornazier e Valencia (2017) chegaram às mesmas conclusões analisando o tipo de investimento financiado pelo Proinf. Os autores avaliam que as limitações da intervenção dos CMDRS para gerir a modalidade de infraestrutura e serviços do Pronaf, são similares às que, quinze anos depois, evidenciam-se nos colegiados territoriais. Há uma visível marca setorial agrícola nas demandas realizadas e uma alta centralidade dos segmentos representativos da agricultura familiar. Vícios identificados pelo Abramovay (2001), como a “prefeiturização dos conselhos”, foram minimizados, assim como a escala das articulações, mas os projetos ainda não refletem a demanda por ações inovadoras que respondam aos desafios dos territórios rurais (FAVARETO, 2015).

No entanto, frente à centralidade em um tipo de ator, apresenta-se um dilema. Para Leite, Kato e Zimmermann, (2012) “os processos políticos implicam uma certa construção de campos hegemônicos” (p. 73), o que levanta a dificuldade de construir propostas territoriais entre grupos com interesses tão diferenciados. A preocupação reside em dar espaço a atores que, historicamente, têm atuado na base de concentrar ativos políticos, econômicos e fundiários junto com aqueles historicamente marginalizados. Para Favareto (2015), este dilema pode chegar a bloquear o aperfeiçoamento da política territorial. Ao se falar da perspectiva territorial, não é possível centrar em um único portador dos “interesses mobilizados nesta abordagem”, nem

em um único segmento (p. 276). A busca pela diversidade de atores e, em consequência, pela diversidade das economias locais, coloca os interesses em um campo mais difuso e conflitante (FAVARETO, 2010; 2015).

Complementar a análise anterior, mas focada nas origens teóricas da abordagem territorial, tanto Carrière e Cazella (2006), como Sabourin (2014) sugerem prestar atenção a outro dos aspectos conflitantes entre o referencial teórico e a prática. As formulações teóricas pioneiras, nas palavras de Carrière e Cazella, “têm como referencial empírico aqueles países ou regiões que apresentam expressivos indicadores de desenvolvimento” (p.24), onde as ações de desenvolvimento territorial são orientadas à diminuição das desigualdades. Neste contexto de concorrência entre regiões na base dos setores privados e públicos locais, está o marco de um “enfoque global e intersetorial de desenvolvimento” para o qual é fundamental que os ativos de base estejam reunidos e, a partir deles, valorizar os atributos específicos dos territórios (SABOURIN, 2014, p 16). Do outro lado, como também analisado por Sabourin (2014), o Pronat contempla somente a agricultura familiar, e os ativos de base (saúde, educação, energia, transportes) ainda não estão assegurados nas regiões brasileiras mais marginalizadas e com altas cifras de pobreza, objetivo da política dos territórios rurais.

Por fim, existem pesquisas recentes desenvolvidas no campo dos estudos territoriais, que avançam na compreensão das dinâmicas territoriais e os fatores indutores de crescimento econômico com inclusão social e sustentabilidade ambiental (RIMISP, 2012, 2015). Identificam-se como determinantes das dinâmicas territoriais as coalizões sociais que emergem do jogo de interesses entre quem as conformam, mas junto com elas há cinco “instâncias empíricas fundamentais” (FAVARETO, 2014, p. 1118) ou fatores estruturantes (BERDEGUÉ et al., 2012, p 41) em meio das quais as coalizões surgem, adquirem poder e formulam seu projeto. Estas instâncias são: capital natural e estrutura agrária; vínculos com mercados dinâmicos; estrutura produtiva; relações com as cidades e inversão pública. As coalizões sociais transformativas, como denominadas por Berdegué, Bebbington e Escobal (2015), caracterizam-se pela agência de diferentes atores em torno de uma visão similar de desenvolvimento territorial. Além disso, têm uma ação sustentável sobre um largo período de tempo, e sua força deriva de diferentes tipos de ativos e capacidades (polí-

ticas, econômicas e culturais). Valencia et al. (2015) mostram como bases sociais fortes, antes de ser implementado o Pronat, levaram a conformar coalizões que surgem de uma categoria como é a da agricultura familiar.

Estas coalizões conseguem liderar ações para o desenvolvimento dos territórios, mas, embora se configurem como coalizões, seu domínio de ação e área de atuação (BERDEGUÉ, ESCOBAL e BEBBINGTON, 2015) é, como já identificado por outros, limitado a um único segmento produtivo e social desses territórios, criando-se uma nova centralidade.

Há resultados positivos em matéria da base social que se organiza para definir as ações a serem executadas, mas fica aquém de ações que, de fato, contribuam às mudanças sustentáveis em relação a dinâmicas territoriais favoráveis ao desenvolvimento.

## **Considerações Finais**

A política de desenvolvimento dos territórios rurais posicionou-se no Brasil e fora do país como um modelo factível de ser replicado. No Brasil, o caráter inovador da proposta, ao focalizar suas ações nas regiões mais pobres e, nelas, incentivar a participação da sociedade civil e o poder público, permitiu que, sobretudo, os movimentos sociais se reconhecessem como atores do desenvolvimento, o que os motivou a liderar essas ações no nível territorial.

De igual forma, outro dos aspectos que influenciou na disseminação deste modelo no país foi sua própria instrumentalização que facilitou, apesar da homogeneização nos procedimentos e das realidades locais, uma rápida implementação dos territórios rurais no conjunto do território nacional. A facilidade na implementação do programa e a informalidade que este carrega na operação, por exemplo, dos colegiados territoriais, colocam-no como um modelo mais fácil de ser replicado comparado com outros programas, como o LEADER, por exemplo.

Em questão de quatro anos foram homologados pelo MDA 164 territórios dos 450 definidos como meta para 32 anos de execução da política.

Por fim, a midiaticização feita no lançamento do Programa dos Territórios da Cidadania e a liderança que o Presidente Lula assume na gestão do próprio Programa levam a que o poder público, tanto federal, estadual como municipal, se aproprie em maior grau do Programa e, durante seus três anos de execução, venha a compor as estruturas de sua operação.

Estes efeitos no Brasil reverberam em nível internacional e a experiência começa a ser disseminada por organismos internacionais com um maior protagonismo por parte do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA. Somado a isso, o enfoque territorial era, na virada para os anos 2000, uma proposta nova que prometia superar as limitações e os efeitos perversos dos enfoques centrados na modernização da agricultura. Convertendo-se na onda do momento, a política de desenvolvimento dos territórios rurais ganha prestígio junto com outra série de políticas implementadas no Brasil e, igualmente, disseminadas a outros países de América Latina, como a Bolsa Família e Fome Zero.

As ideias por trás da abordagem territorial, e desta em sua relação com os conceitos da nova ruralidade, colocam o programa dos territórios rurais em um duplo movimento. De um lado, desenhar instrumentos que facilitassem o planejamento de ações para o desenvolvimento desses territórios e que isto fosse feito de forma participativa e, do outro, identificar ou gerar as habilidades necessárias para compreender as dinâmicas territoriais que favorecessem esse desenvolvimento. O paradoxal deste movimento é que o primeiro se conduz de cima para baixo e limita a participação a um segmento da população desses territórios, e o segundo, relacionado com a própria construção social dos territórios, não conta com uma estrutura suficiente de incentivos que favoreça a agência de seus atores e a formação de coalizões.

Os questionamentos feitos ao longo deste texto sobre o Programa dos Territórios Rurais referem-se à implementação do Programa, mas não às ideais que o respaldam. A abordagem territorial continua vigente, mas deve-se mudar a forma de se pensar e desenhar as ações para o desenvolvimento territorial. Para isso, é necessário retomar aquelas ideias-chaves que deram suporte ao desenho do Programa dos Territórios Rurais, mas que

se diluíram no caminho da implementação. Isto é, avançar na transição das ações setoriais para a articulação e coordenação horizontal e vertical entre setores, governo e sociedade, o que poderia se evidenciar numa política pública de terceira geração ou intersetorial, na qual dimensões como a construção de mercados e a sustentabilidade ambiental sejam atendidas.

Essas reflexões e ajustes devem ser feitos no marco do contexto econômico, político e institucional atual, que, para o caso da totalidade dos países da América Latina, é diferente, de maneira significativa, daquele de quatorze anos atrás. O enfoque territorial deve ser compreendido como estratégico para o desenvolvimento dos territórios rurais da região, o que significará superar seu caráter periférico e compensatório.

Apesar do número significativo de análises e aprendizados sobre a implementação desta política, as discussões para avançar na ação pública para o desenvolvimento rural com enfoque territorial ficaram sem uma contraparte no governo nacional. Em 2016, o MDA é extinto e reduzido a uma Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD) com uma Direção de Desenvolvimento Rural, que substitui a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, e cuja unidade de intervenção volta a ser o município.

## Referências

- ABRAMOVAY, R. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. Texto para discussão no. 702. Rio de Janeiro: IPEA, 2000a.
- \_\_\_\_\_. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, v. 15, n.43 São Paulo Sept. /Dec. 2001.
- \_\_\_\_\_. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA, A; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.). *Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária*. Campinas: Alínea, 2007.
- BERDEGUÉ J. et al. Desarrollo Territorial rural em América Latina: determinantes y opciones de política. In: BERDEGUÉ, J. e MODREGO, B. (editores). *De Yucatán a Chiloé, dinámicas territoriales em América Latina*. Buenos Aires: Teseo, 2012.
- BERDEGUÉ J.; ESCOBAL, J. e BEBBINGTON, A. Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions. *World Development*, v. 73, p. 1-10, 2015.
- BONNAL, P; MALUF, R. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. *Política & Sociedade: Dossiê Desenvolvimento Territorial Sustentável, UFSC*, v. 8, n 14, p. 211-250, abril de 2009.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável. *Documentos Institucionais*, Brasil, n. 1, março 2005a.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Marco referência para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. *Documentos Institucionais*, n.2, Brasília, jun. 2005b.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Referências para a gestão social de territórios rurais. *Documentos Institucionais*, n. 3, Brasília, nov. 2005c.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - Guia para o planejamento. *Documentos de Apoio*, n. 2, Brasília, nov. 2005d.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Núcleo de Estudos Agrário e Desenvolvimento Rural. Programa Territórios da Cidadania, relatório de execução 2008 -2010. Brasília, 2011. Documento de trabalho.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 8.889 de 26 de outubro de 2016. Diário Oficial n. 207, 27 de outubro de 2017.
- CARRIÈRE, J.P; CAZELLA, A.A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. *Eisforia. Florianópolis*, v.1, n.1 p. 23-47, 2003.



DELGADO, N.; LEITE, S. Gestão Social e Novas Institucionalidades no âmbito da Política de Desenvolvimento Territorial. In: DELGADO, N.; LEITE, S (Coord). Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília: IICA, 2011. p. 89-130.

DELGADO, N. et al. Concepções de Ruralidade e Políticas Públicas na América Latina e na Europa: análise comparativa de países selecionados. In: MIRANDA, C. e SILVA, H. (orgs). Concepções de ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras. Brasília: IICA, 2013.

DELGADO, N.; LEITE, S. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C; SCHNEIDER, S. (Org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015. p.239- 259.

DELGADO, N.; GRISA, C. Governança Territorial, Dinâmica Institucional e Protagonismo Social Territorial: Revisitando um Percurso Metodológico seguido pelo Oppa/CPDA no marco dos Estudos Territoriais, Revista ReGIS, v. 1, n. 1, p. 48-66, 2015.

ECHEVERRI, R. Identidade e território no Brasil. Brasília: IICA, 2009.

FAVARETO, A. Paradigmas de desenvolvimento rural em questão. São Paulo: Igu: FAPESP, 2007.

FAVARETO, A. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva- uma década de experimentações. Desenvolvimento em debate, v.1, n.2, p.47-63, janeiro-abril e maio-agosto, 2010.

FAVARETO, A. Uma década de experiências e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, C. e SCHNEIDER, S (Org.). Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 261-278.

FORNAZIER, A.; VALENCIA, M. Os arranjos das políticas territoriais no estado da Bahia. 55º Congresso da SOBER. Santa Maria – RS, 2017.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S (Org.). Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p.19-50.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil: trayectoria, análisis y desafíos. In: SABOURIN, E; SAMPER, M; SOTOMAYOR, O (Org.). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas. Santiago de Chile: Ed. CEPAL, Red PP-AL, CIRAD, IICA, 2014.

LEITE, S.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. Gestão social dos territórios. In:

MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial, Brasília: IICA, 2012. p. 59-76.

LOTA, G; FAVARETO, A. O papel dos territórios nos novos arranjos institucionais brasileiros. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013

MONCAYO, E. Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET), 2005.

OLIVEIRA, C. D. e VALENCIA, M. Percepção de Atores Sociais Sobre Gestão Estratégica e Gestão Social no âmbito da Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil, ENAPEGS, 2011.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. Raízes, Campina Grande, v. 24, n.1-2, p. 10-22, 2005.

SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. As especificidades do caso brasileiro. In: SABOURIN, E.; TEIXERA, O. (eds). Planejamento e desenvolvimento dos Territórios Rurais. Brasil: CIRAD, UFPB, Embrapa SCT, 2002, p. 21-37.

SABOURIN, E. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. In: Seminário sobre Agricultura Familiar Brasileira, Mesa 4: Políticas públicas: balanços e perspectiva. Brasília, 2014.

SABOURIN, E; SAMPER, M; MASSARDIER, G. Políticas públicas para as agriculturas familiares: existe um modelo Latino-americano? Seminário: O futuro da agricultura familiar, teoria e política para um novo desenvolvimento rural. UFRGS – PGDR e PPGS, Porto Alegre, 2014.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. Sociologias. Porto Alegre, n. 11, p. 88-125, 2004.

SCHNEIDER, S. e TARTARUGA, I. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. Raízes, Revista de Ciências Sociais, Universidade Federal Campina Grande. Campina Grande, v. 23, n.01-02, p. 99-117, 2004.

SCHNEIDER, S.; VALENCIA, M. e CONTERATO, M. Governance, Public Policies and Territorial Programmes in Brasil. Internacional Conference: La visión territorial en las políticas agrícolas y rurales, un intercambio internacional. INEA e RIMISP, Roma (Italia), 4 y 5 de noviembre 2010.

SHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. Desarrollo territorial rural. Debates y Temas

Rurales, n. 1. Rimisp, marzo de 2004. Disponível em: <http://www.rimisp.cl/documentos/desarrolloterritorial.pdf>. Acesso: nov. 2004.

VALENCIA, M. O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia. 302 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – CEPPAC, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

VALENCIA, M.; CANIELLO, M.; BAROBE, L.; PIRAUX, M.; CALVI, M.; TEIXEIRA, O. e OLIVEIRA, D. Doze anos do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério de Desenvolvimento Agrário do Brasil: como vamos? Relatório de Pesquisa. Rimisp/RETE; Novembro 2015.

VEIGA, J. E.; FAVARETO, A.; AZEVEDO, C.; BITTENCOURT, J.; VECCHIATTI, K.; MAGALHÃES, R.; JORGE, R. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Série textos para discussão, n. 1. Brasília: NEAD/CDR, 2001.

VEIGA, J. E. Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 10, n. 4, março 2001, p. 193-206.

VEIGA, J. E. A Face Territorial do Desenvolvimento. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Campo Grande, v. 3, n. 5, p. 5-19, set. 2002.

VEIGA, J. E. Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. 2ª ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

**PARTE II**  
**A DISSEMINAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A**  
**AGRICULTURA FAMILIAR EM PAÍSES LATINO-AMERICANOS**

## **AS COMPRAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR NA COLÔMBIA: DISSEMINAÇÃO, TRADUÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS IDEIAS**

Mireya Valencia | Catia Grisa | Patricia Elena Giraldo Calderón

Da mesma forma que em outros países da América Latina, o debate colombiano recente sobre o meio rural e a agricultura organiza-se em torno de duas posições divergentes, sendo que uma delas reconhece a importância econômica e social das pequenas propriedades com produções de menor escala (MACHADO e BOTELLO, 2013; PERRY, BARBERY e GARAY, 2013; MEYNARD, 2015; FORERO, 2015), e outra defende um desenvolvimento a partir do modelo agroempresarial de grande porte (CANO, 1999; COLÔMBIA, 2005; PERFETTI et al., 2013). Embora haja o reconhecimento da agricultura familiar, autores como Machado e Botello (2013) e Perry, Barbery e Garay (2013) coincidem em afirmar que, historicamente, as políticas para a agricultura familiar têm sido dispersas, de curto prazo e distantes de uma estratégia de maior fôlego que permitisse a inclusão deste segmento na vida econômica, política e social do país. Independente dos diferentes arranjos e estruturas institucionais organizados pelo Estado Colombiano – mais amplo e setorializado ou mais concentrado e reduzido –, as políticas para a agricultura familiar na Colômbia espelham a concepção do desenvolvimento rural, não raro, entendida como um conjunto de ações compensatórias para os grupos de camponeses pobres do campo.

Em anos recentes, depois de mais de 10 anos de vazio institucional para o desenvolvimento rural, observa-se a retomada de discussões sobre desenvolvimento rural, territorial e agricultura familiar por acadêmicos, organizações da sociedade civil e poder público, sendo que tal efervescência se explica pela confluência de vários elementos. Um deles, e mais determinante, deve-se ao início das negociações pela paz entre o Governo Nacional e as Forças Armadas Revolucionárias de Colômbia (FARC) em 2012 e, neste marco, o reconhecimento do expressivo número de famílias pobres e extremadamente pobres nas áreas rurais. Conforme Perry, Barberi e Garay (2013), 65% dos lares rurais encontram-se em situação de pobreza e, dentre eles, 33% em situação de extrema pobreza.

Outro elemento importante foi a realização da Paralisação Nacional Agrária, em 2013, que consistiu em uma grande mobilização conduzida por camponeses, “cocaleros”, cafeeiros, mineiros artesanais, moradores do Catatumbo e produtores agropecuários de várias regiões do país. Esta greve culminou na assinatura de um “Pacto Agrário” com finalidade de “tirar o campo do abandono” (El Espectador, 2013). Este evento acentuou o debate sobre desenvolvimento rural, políticas públicas e agricultura familiar.

Também contribuiu neste processo, ainda que de maneira *en passant*, o Ano Internacional da Agricultura Familiar em 2014. Como afirmado pelo Comitê Nacional de Impulso da Agricultura Familiar (2016, p. 231), “apesar do elevado grau de concentração da propriedade da terra, da violência e do atraso do campo, a agricultura familiar é significativa. Produz cerca de 79% dos alimentos que consumimos, 80% dos nossos agricultores são agricultores familiares e cerca de 30% são mulheres”. Esses dados explicitavam a importância social e econômica da agricultura familiar e cobravam a necessidade de estabelecer políticas visando ao desenvolvimento rural integral e políticas específicas, culminando na criação do Programa de Agricultura Familiar (PAF).

Permeando ambos os elementos citados, surgiu o tema das compras públicas da agricultura familiar. Embora os mercados institucionais não sejam um tema recente na agenda pública colombiana (vide a alimentação

escolar que existe desde a década de 1940), a vinculação deles com a agricultura familiar e com o desenvolvimento local começou a ser pautada recentemente e algumas ações já foram implementadas. A partir de 2010, alguns “projetos pilotos” e experiências departamentais e locais passaram a estimular a aquisição de produtos da agricultura familiar para o fornecimento na alimentação escolar. De um lado, o Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar (ICBF) estabeleceu a obrigatoriedade de 10% ou 20% (dependendo das ações em que estão vinculados) de compras locais dos operadores; de outro lado, o Ministério da Educação estabeleceu que os operadores do Programa de Alimentação Escolar (PAE) devem aplicar, no mínimo, 20% do total das aquisições mensais de alimentos, bens e serviços em compras locais.

Considerando a projeção que a experiência brasileira de construção de mercados institucionais para a agricultura familiar angariou internacionalmente e as similaridades entre as iniciativas do Brasil e da Colômbia, este artigo tem como objetivo analisar se a “exportação das ideias” brasileiras influenciou no processo de mudanças das compras públicas colombianas e o modo como os mercados institucionais para a agricultura familiar vêm se desenvolvendo neste país.<sup>25</sup>

Para isso, este trabalho está estruturado em quatro partes, além desta introdução. A primeira contextualiza o percurso das políticas colombianas para a agricultura familiar e sua relação com as políticas de segurança alimentar e nutricional (SAN). Complementarmente, a segunda seção, à luz do referencial teórico, mapeia os tipos de vetores que promoveram a disseminação, a tradução e a institucionalização da ideia de compras públicas da agricultura familiar na Colômbia. A terceira seção apresenta o formato institucional e as dinâmicas de funcionamento dos mecanismos de compras públicas da agricultura familiar na Colômbia. Por fim são apresentadas algumas considerações sobre o trabalho realizado.

---

25 Em termos metodológicos, o estudo contou com pesquisa de campo realizada na Colômbia, nos meses de junho de 2016 e janeiro e fevereiro de 2017, envolvendo pesquisa documental, visita a organizações de agricultores e propriedades rurais, participação em seminários, e entrevistas semiestruturadas. No total foram realizadas dezesseis entrevistas com os principais atores abarcados pelas experiências de compras públicas, sendo eles: a) representantes de organizações internacionais, b) organizações governamentais da Colômbia e do Brasil, c) gestores públicos, d) agricultores familiares e e) mediadores sociais.

## Contextualizando as políticas para a agricultura familiar e SAN na Colômbia

De imediato, é importante destacar que o termo “agricultura familiar” não foi institucionalizado na Colômbia com a mesma magnitude que em outros países da região – como no Brasil, onde já faz parte do vocabulário de movimentos sociais, gestores públicos e estudiosos do mundo rural. Na Colômbia ainda é uma noção recente, sendo mais frequentes as denominações de camponeses ou pequena produção, associando-as aos conceitos de economia camponesa e sua relação com atividades produtivas de subsistência (MACHADO e BOTELLO, 2013).

Mais recentemente, no marco do Acordo de Paz com as FARC, a categoria foi denominada como “economia campesina, familiar e comunitária” (Colômbia, 2016). Em dito Acordo ressalta-se seu importante papel para a Reforma Rural Integral (RRI), considerando “o desenvolvimento do campo, a erradicação da fome, a geração de emprego e ingressos, a dignificação e formalização do trabalho, a produção de alimentos e, em geral, de desenvolvimento da nação, em coexistência e articulação complementar com outras formas de produção agrária” (Colômbia, 2016, p.9).<sup>26</sup>

Embora, como afirmado, a agricultura familiar contribua para o desenvolvimento socioeconômico e para a SAN do país é expressivo o número de camponeses que se encontra em situações de marginalidade, sem acesso à terra, tecnologia, informação e capital. A grande maioria dos lares camponeses encontra-se em condição de pobreza (93%), e outra grande parte, em condições de pobreza extrema (62%) (GARAY et al., 2009; PERRY, BARBEI e GARAY, 2013).

Tais contradições encontram suas raízes na trajetória político-institucional e nas ações e inações do Estado colombiano. Para Machado e Botello (2013), as políticas públicas para a agricultura familiar historicamente caracterizaram-se por um enfoque modernizante, com uma forte ênfase no produtivo

---

26 Por sua vez, a Rede Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) define agricultura familiar como a forma de “realizar as atividades agrícolas, pecuárias, silvícolas, aquícolas e pesqueiras que dependem fundamentalmente do trabalho familiar de homens e mulheres. (...) La agricultura familiar es campesina, indígenas, afrodescendente, urbana, periurbana e neo-rural.” (Disponível em: <http://agriculturafamiliar.co/informe-a-la-membresia-de-la-renaf/>).



e na competitividade, deixando de lado aspectos sociais, institucionais e de oferta de bens públicos. Esta perspectiva arrasta-se desde a criação do Ministério de Agricultura em 1947 e segue as orientações que, na época, eram dadas por organizações internacionais para o conjunto de países da região.

Cabe ressaltar que, em 1961, foi criado o Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCORA) para promover o acesso à terra aos camponeses carentes, adequá-la à produção e promover a dotação de serviços básicos, no entanto, tais expectativas não foram realizadas e ele foi extinto em 2003 (MACHADO e SAMACÁ, 2000).

Na década de 1970, similarmente a outros países da região, também surgiu na Colômbia o Programa de Desenvolvimento Rural Integrado (DRI) como uma estratégia para complementar a reforma agrária<sup>27</sup> e transformar os camponeses em pequenos empresários. A trajetória do DRI foi marcada por fases influenciadas pela participação do crédito externo oriundo do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Na sua primeira fase (1976 -1982), o Programa tinha como propósito modernizar o setor produtivo e melhorar a produtividade de alimentos nas áreas de economia camponesa por meio de ações de assistência técnica, capacitação e fornecimento de infraestrutura. Na sua segunda fase (1983 e 1990), foi criado o Fundo de Desenvolvimento Rural Integrado como uma organização pública descentralizada vinculada ao Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural. Na sua terceira fase (1991 -2003), o Fundo DRI executou o Programa de Desenvolvimento Integral Camponês (PDIC), no marco da política agropecuária com a finalidade de diminuir as desigualdades no campo colombiano (OCAMPO e PERRY, 1995) e superar as limitações que camponeses e pescadores tinham para utilizar os recursos disponíveis (VARGAS DEL VALLE, 1999).

Apesar de este Programa ter uma perspectiva de longo prazo, sua execução durante os últimos 22 anos foi marcada por uma forte influência política, obedecendo, sobretudo, à alocação de recursos pela figura das emendas parlamentares denominadas de “*asignaciones de destinación específica*”. Outrossim, a adequação de instrumentos, a estrutura organizacional

---

27 Destaca-se que, embora tenham sido formuladas leis nos últimos 50 anos para promover a reforma agrária, as mesmas não conseguiram resolver os problemas de acesso à propriedade da terra.

e o aprimoramento das capacidades de gestores públicos municipais, departamentais e nacionais não acompanharam a rápida descentralização, administrativa e fiscal e a operação dos fundos de cofinanciamento, que se sustentavam no pressuposto de uma demanda local e regional fortalecida.

Diante deste panorama, em 1996, iniciou-se um forte debate sobre a continuidade do Fundo DRI e seu Programa de Desenvolvimento Integral Camponês, o que conduziu à formulação de sua Fase IV, a qual se voltou para o fortalecimento da descentralização e das capacidades locais. No entanto, esta fase não foi levada a cabo e os últimos anos de existência do Fundo foram caracterizados pelo seu esvaziamento e execução sob um ambiente de constante incerteza, ocasionada pelos anúncios repetidos de extinção, fato que se concretizou em 2003 (VALENCIA, 2007).

Em 2003 criou-se o Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural (INCODER) como uma “tábua de salvamento para o campo” (VALENCIA, 2007), o qual absorveu os institutos extintos (terras, água, pesca e desenvolvimento rural) e, conforme Maletta (2011), converteu-se na principal instituição para a agricultura familiar na Colômbia. O propósito do INCODER era prestar um serviço eficiente aos camponeses colombianos, apoiando-os e assessorando-os em matéria técnica e financeira para promover um crescimento mais ágil da produção agrícola.

Além das mudanças que concentraram as ações de desenvolvimento rural no INCODER, outra ação com impacto direto nas compras do governo para os pequenos produtores foi a extinção, em 1997, do Instituto de Mercado Agropecuário (IDEMA). No contexto da abertura econômica e sob uma clara orientação neoliberal, o governo colombiano decidiu desmontar este instituto, substituindo a intervenção direta na compra de safras e definição de preços por ações que apoiassem a modernização da agricultura, evitando interferir nos principais sinais do mercado (Colômbia, 1996). Para tal propósito, o DNP recomendou, em 1996, a criação de uma nova estrutura institucional focada na modernização das estruturas de comercialização; a promoção de empresas de comercialização e o processamento de produtos agropecuários como o fomento e desenvolvimento de serviços de informação e inteligência de mercados. No entanto, tais questões não foram mais incorporadas na es-

estrutura institucional para o desenvolvimento rural do país.

Para Machado e Botello (2013), durante a primeira década dos anos 2000, os programas orientados à pequena produção agropecuária atenderam demandas pontuais e responderam a problemas conjunturais, sem contar com uma estratégia de longo prazo para o fortalecimento deste segmento da população rural colombiana. Apesar do movimento da academia que, à época já havia formulado uma série de recomendações para o desenvolvimento rural nos moldes da chamada “nova ruralidade”, as ações para os pequenos agricultores eram compensatórias e paliativas à pobreza. Somma-se a isso o modelo neoliberal na estrutura institucional agrária do país, que deixou como consequência a exclusão cada vez maior dos pequenos e medianos produtores do campo em contraste com o apoio outorgado à agricultura empresarial em busca de uma maior inserção no mercado mundial (MACHADO e BOTELLO, 2013).

Deste modo, as políticas públicas para a agricultura familiar na Colômbia caracterizaram-se por “falhas históricas” de enfoque (MACHADO e BOTELHO, 2013) e pela fragmentação e debilidade da institucionalidade que as desenham e executam. Esta queda geral das instituições da ruralidade, sobretudo na perda do papel proeminente do Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural, levou à baixa capacidade na execução de políticas públicas e à duplicação de esforços (Missão para a Transformação do Campo, 2015). Embora tenha havido aumento de recursos para o sector agropecuário no período de 2000 a 2008, as soluções a problemas estruturais foram adiadas e instrumentos de política, como o Incentivo à Capitalização Rural, crédito e ciência e tecnologia, entre outros, foram excludentes, concentrando-se, em grande medida, na grande produção agrícola (PERRY, BARBERI e GARAY, 2013).

Em 2012, no contexto do Acordo de Paz, o Governo, a Mesa da Unidade Agrária (movimentos de camponeses) e as FARC-EP apresentaram, individualmente, propostas para o desenvolvimento rural do país. No Foro Agrário<sup>28</sup> também foram apresentadas propostas elaboradas pela sociedade civil

28 O Foro Política de Desenvolvimento Agrário Integral (Enfoque Territorial) foi realizado em Bogotá entre 17 e 19 de dezembro por encomenda da mesa de negociações entre o Governo e as FARC - EP na Havana (Cuba), com a participação de 1.314 pessoas e 522 organizações. Foram elaboradas mais de 400 propostas para o desenvolvimento agrário em atenção às comunidades rurais.

e pelas associações modernas de produtores rurais. Apesar das diferenças, estas propostas convergiram na criação da Reforma Rural Integral, a qual tem por objetivo a transformação estrutural da ruralidade e estrutura-se por três grandes propósitos: a) acesso à terra e o seu uso (formalização, titulação, zonas de reserva e fronteira agrícola); b) programas de desenvolvimento rural com enfoque territorial (PDET) focados na integração das zonas rurais e região do país, incluindo as zonas de conflito, as mais isoladas e a relação campo-cidade; e, c) formulação de planos nacionais para a reforma rural integral, que contempla, entre outras temáticas, infraestrutura rodoviária, moradia, acesso a crédito e assistência técnica. Em relação às compras públicas, o acordo assinado pelas partes define uma série de estímulos à produção agropecuária e à economia solidária e cooperativa, dentre os quais encontram-se a assistência técnica, os subsídios, o crédito, a geração de renda, a formalização laboral e os mercados (Colômbia, 2016).

Como indicado na introdução deste capítulo, em 2013, outro evento somou-se neste contexto. Trata-se do Pacto Agrário, que visou: (a) construir os insumos necessários da Política Agropecuária e de Desenvolvimento Rural com perspectiva territorial, assim como o desenvolvimento da competitividade do setor; e (b) apoiar os projetos orientados ao melhoramento da produção agropecuária nos departamentos e municípios do país (Colômbia, 2014).

Esses eventos e o contexto internacional configuraram um novo período entre 2013 e 2015, marcado pelo rápido processo de ajuste institucional para o desenvolvimento rural e, em particular, para a agricultura familiar. Mediante resolução do Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural, criou-se o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PAF) cujos objetivos são reduzir a pobreza rural, diminuir a desigualdade entre a população do campo e da cidade e ampliar a classe média do campo. Em 2015, o INCODER foi extinto e foram criadas as agências de terras, desenvolvimento rural e renovação do território sob a promessa de um “novo renascer do campo”.<sup>29</sup>

De maneira pouco articulada com as ações para a agricultura familiar,

---

29 <http://www.elespectador.com/noticias/economia/reforma-integral-sector-agricola-saldrapocos-dias-sant-articulo-603315>

existe na Colômbia desde 2008 uma política de SAN, formalizada no documento Conpes 113 desse ano.<sup>30</sup> Esta política constitui um mecanismo de ratificação dos convênios assinados pela Colômbia no quadro da Cimeira Mundial da Alimentação (1996) e os Objetivos do Milênio (2002), nomeadamente “Acabar com a fome e a miséria” (Colômbia, 2008, p. 28). A política SAN levou em consideração ações que envolviam a pequena produção mediante o incremento da produção de alimentos pela via da ampliação da extensão de terras plantadas. No entanto, como foi demonstrado no relatório do Departamento Nacional de Planejamento (DNP), contrário a aumentar, a superfície plantada diminuiu, passando de 3.878.884 ha em 2006 para 3.842.176 ha em 2010 (Colômbia, DNP, 2014) e as ações delegadas a essas entidades não foram realizadas.

O percurso descrito permite afirmar que é no contexto recente de mudanças institucionais e debates sobre desenvolvimento rural, políticas públicas e agricultura familiar que o tema de compras públicas da agricultura familiar é pensado como parte das políticas de desenvolvimento rural e SAN do país. Como será discutido na seção seguinte, a origem desta ideia perpassa processos de convergência de políticas públicas entre os países latino-americanos, atuação proeminente de organizações internacionais, e protagonismo dos atores locais na tradução de tais ideias de acordo com as particularidades locais. Permeando estes vetores, não raro, a experiência e os aprendizados brasileiros com compras públicas da agricultura familiar são mencionados como elementos importantes no desenho das ações colombianas implementadas.

### **A produção das ideias sobre compras públicas na Colômbia: disseminação de políticas públicas e protagonismo dos atores locais na tradução**

Nesta seção, analisa-se, a partir de quatro tipos de vetores, a difusão das ideias que levaram à emergência das compras públicas para a agricultura

---

30 Embora esta política tenha sido formulada em 2008, o Programa de Alimentação Escolar existe na Colômbia desde a década de 1940. Desde 2011 sob responsabilidade do Ministério de Educação, o programa tem por objetivo principal garantir a assistência escolar, melhorar o desempenho dos alunos e evitar a evasão escolar, sendo uma das ações mais significativas o fornecimento de um complemento alimentar às populações mais vulneráveis.

familiar na Colômbia.

## **Transferência *soft* e a construção de convergência de ações na América Latina e Caribe**

Como enfatizado em diversos estudos de Stone (2012, 2004, 2001), iniciativas multilaterais, organizações internacionais (governamentais e não governamentais), redes e fóruns internacionais têm um importante papel na disseminação de ideias, noções e políticas em resposta a problemáticas comuns. Estes atores e espaços podem conduzir a certa harmonização ou convergência de políticas por meio da adoção de um conjunto de normas, princípios e tomadas de decisão semelhantes, em torno dos quais as expectativas dos atores convergem (STONE, 2004). Com efeito, diversas iniciativas relacionadas à SAN e à promoção da agricultura familiar confluíram para colocar o tema das compras públicas na agenda dos países latino-americanos.

Em 2005 teve início a Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome (IAL-CSH) com o objetivo de erradicar a fome na região até 2015. Contando com o apoio financeiro de alguns países e com a atuação da FAO, a iniciativa passou a disseminar diversas ideias e práticas relativas à SAN na região. Neste contexto, dentre outras ações, emergiu o Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, fruto “do interesse do governo brasileiro e da FAO em compartilhar experiências e aprendizagens no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”.<sup>31</sup> A partir deste Programa, foram implementadas diversas ações e projetos relacionados à SAN, alimentação escolar, compras públicas e agricultura familiar na América Latina, sendo o projeto “Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar no marco da Iniciativa América Latina Sem Fome 2025” particularmente importante para este estudo. Desenvolvido em 15 países, dentre eles a Colômbia, o projeto parte das lições aprendidas com a alimentação escolar no Brasil e procura disseminá-las e adaptá-las às realidades de cada país participante.

Além da atuação da FAO nesses e em outros projetos, a organização internacional tem produzido diversos documentos para propagar e difundir as ideias sobre compras públicas da agricultura familiar, com destaque à experiência

<sup>31</sup> Disponível no site: <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/pt/> Acesso em 14-02-2017.

brasileira (FAO, 2015, 2014, 2013; SALCEDO e GUZMÁN, 2014). O documento “*Scaling up the brazilian school feeding modelo: using south-south cooperation to share Brazil’s experience of school feeding in Latin America and the Caribbean*” é emblemático neste sentido (FAO, 2014, p. 02).

É importante ressaltar que a origem e as redes de relações de diversos técnicos da FAO também contribuíram para a disseminação das ideias brasileiras de compras públicas da agricultura familiar na América Latina. Com efeito, José Graziano da Silva - ex-Ministro do Governo Lula, responsável pelo lançamento do Fome Zero e do PAA – atuou como representante regional da FAO para América Latina e o Caribe a partir de 2006 e, desde 2011, atua como Diretor Geral da organização. Além da “passagem” do ex-ministro por estas institucionalidades, também há um conjunto de ex-gestores do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério do Desenvolvimento Social, que atualmente atua na FAO Escritório Regional e na Direção Geral, trazendo na sua bagagem aprendizados das compras públicas brasileiras e expectativas de difundir a sua execução para outros contextos. São as “agências individuais” (OLIVEIRA, 2013), as redes de relações e confiança, e “circulação individual” (OLIVEIRA, 2013) igualmente influenciando na convergência de ações e políticas públicas na América Latina e Caribe.

Em 2014, a SAN foi incluída no Plano de Ação 2014 da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e, neste bojo, as compras públicas da agricultura familiar passaram a fazer parte de suas recomendações ou linhas de ação, bem como do Plano de Ação do Grupo de Trabalho sobre Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural, derivado da I Reunião Ministerial sobre Agricultura Familiar da CELAC, realizada no Brasil em 2014.

O Ano Internacional da Agricultura Familiar, ocorrido em 2014, e o conjunto de eventos realizados para promovê-lo também contribuíram para colocar a agricultura familiar na agenda dos países latino-americanos e para o estabelecimento de ideias e ações convergentes. Com efeito, como já assinalado, a própria noção de agricultura familiar não era recorrente entre os gestores públicos e os agricultores colombianos, sendo que estes se reconheciam como “*campesinos*”. Ademais, foi neste contexto que a Co-

lômbia lançou o Programa de Agricultura Familiar (PAF).

Ainda é importante ressaltar que, a partir de 2010, as compras públicas tiveram grande repercussão na REAF por meio de Declarações de ministros, seminários, programas de intercâmbio e discussões realizadas nos encontros regionais, fazendo convergir um conjunto de quadros normativos (como os Registros da Agricultura Familiar) e orientações de políticas públicas. Ainda que a participação do governo e da sociedade civil colombiana não seja regular, dada sua condição de ouvinte, as discussões neste espaço podem ter contribuído, indiretamente, para a disseminação da ideia de compras públicas da agricultura familiar.

Os elementos citados fizeram convergir um conjunto de ações relacionado com a SAN, desenvolvimento rural e agricultura familiar na América Latina e Caribe. A IALCSH, os projetos de desenvolvimento no âmbito do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, os debates e ações da CELAC, o Ano Internacional da Agricultura Familiar e as discussões e encaminhamentos da REAF contribuíram, de forma difusa e *soft* (BENSON e JORDAN, 2011; STONE, 2012, 2004), para disseminar a ideia de compras públicas da agricultura familiar, a qual encontrou um contexto favorável ao debate na Colômbia.

### **A atuação da FAO na promoção das compras públicas da agricultura familiar**

Dentre as diversas ações desenvolvidas pela FAO na Colômbia – várias delas relacionadas com a SAN e o abastecimento alimentar – é importante destacar o Projeto OSRO/COL/403/BRA, fruto de acordo de cooperação entre o Governo da Colômbia, a FAO, o Brasil e o PMA. Desenvolvido no período de dezembro de 2014 a dezembro de 2016, este projeto foi renomeado para “*Abriendo mercados para la agricultura familiar em Colombia*”, conhecido simplesmente como projeto FAO/Brasil.

Conforme mencionado por diversos atores entrevistados, o início deste projeto contou com o protagonismo da Embaixadora brasileira, que teria estimulado as discussões sobre compras públicas no país. O Brasil foi chamado a contribuir nas negociações do Acordo de Paz que iniciaram em setembro de 2012 e, deste diálogo, surgiu o projeto FAO/Brasil, cuja



execução começou em 2014. O projeto configurou-se como uma pilotagem para, com base na experiência brasileira,<sup>32</sup> formular uma política pública de incremento da produção e articulação aos mercados institucionais. Os projetos pilotos foram desenvolvidos nos Departamentos de Nariño e Antioquia, em virtude da presença da agricultura familiar, da existência de planos de desenvolvimento relacionados à categoria social, e em decorrência da vontade política de participar destas iniciativas (Colômbia, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2014, p.14).

O projeto OSRO/COL/403/BRA tinha o objetivo de “*Promover a agricultura familiar, através da implementação dos modelos agroalimentares para o autoconsumo e a geração de renda na comercialização em articulação nos mercados institucionais locais*”. Contudo, diferentemente da experiência brasileira, não se tratava de propor mudanças nos regimentos do PAE (a exemplo de romper com a licitação e garantir aplicação de percentual mínimo de recursos na aquisição de produtos da agricultura familiar). De forma mais modesta, o projeto visava facilitar o diálogo e promover a participação da agricultura familiar nas compras realizadas pelos *operadores*. Dificuldades políticas e institucionais ofereceram resistências para mudanças expressivas, exigindo a “tradução” (HASSENTEUFEL, 2008, 2005) das ideias brasileiras de compras públicas da agricultura de acordo com as especificidades locais. As ideias brasileiras serviram como “inspiração” (DOLOWITZ e MARCH, 2000) para a construção de novos arranjos institucionais e políticos.

## **O Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar (ICBF) e a promoção das compras locais**

Dando sequência a iniciativas anteriores (Programa Juntos), a partir de 2007, o ICBF<sup>33</sup> e outras organizações governamentais iniciaram a estratégia

---

32 É importante destacar que os técnicos da FAO envolvidos nos projetos pilotos não tiveram relações diretas ou participaram de intercâmbios com gestores das políticas brasileiras (PAA e PNAE). Conforme depoimentos de entrevistados, a ideia de compras públicas da agricultura familiar foi estimulada pela Embaixadora do Brasil e pelo Escritório Regional da FAO na América Latina e Caribe (Santiago-Chile), e traduzida a partir de leituras sobre a experiência brasileira, do Panamá e da Nicarágua (estes dois últimos principalmente em termos do estabelecimento de preços) e de aprendizados angariados ao longo do tempo, considerando as especificidades locais.

33 O ICBF atua na prevenção e proteção integral à primeira infância, infância, adolescência e bem-estar das famílias em situação de vulnerabilidade social. Dentre outras iniciativas, por meio de diversos programas – incluso, até 2013, o PAE –, o ICBF oferece alimentação, bens e serviços a crianças, adolescentes, mulheres gestantes e famílias em situação de pobreza ou fragilidade social.

gia “*Red Unidos para La Superación de La Pobreza Extrema*” visando dar uma resposta integral à multidimensionalidade da pobreza. Segundo uma gestora entrevistada, ao implementar tal estratégia nas áreas rurais, os gestores públicos perceberam que, nestes contextos, o tratamento da pobreza era mais complexo e necessitava de respostas inovadoras. Observou-se que os camponeses em situação de vulnerabilidade social produziam alimentos, mas enfrentavam dificuldades de comercialização, seja em virtude de questões de logística, seja em razão da dificuldade de responder aos padrões de qualidade dos grandes mercados agroalimentares. A comercialização dos produtos dos camponeses transparecia como uma limitação importante para a superação da extrema pobreza, sendo que, diante de tal problema, surgiu a ideia de orientar o potencial de compras do ICBF para o fortalecimento das economias locais.

Neste momento entrou em cena o protagonismo e a proatividade de gestores públicos em explorar, de modo virtual (internet), experiências que outros países poderiam estar desenvolvendo na superação da pobreza extrema rural e, dentre estas, veio ao encontro o Programa Fome Zero e a iniciativa de compras públicas da agricultura familiar brasileira. De acordo com a gestora entrevistada, elementos desses programas inspiraram e foram traduzidos de acordo com as possibilidades locais de criar mercados institucionais para a agricultura familiar. Diversamente das formas mais corriqueiras de transferência de política pública em que há a atuação expressiva do “país exportador”, nota-se aqui protagonismo do “país receptor” em construir suas estratégias de compras públicas.<sup>34</sup>

Sem romper com a estrutura política e institucional historicamente estabelecida com os *operadores* dos programas de compras institucionais do ICBF, a partir de 2010, os gestores passaram a estimular que tais atores começassem a realizar compras locais para a alimentação escolar, bem como se iniciaram diálogos e articulações para organizar a oferta e as estratégias de comercialização em alguns Departamentos, como Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Meta e Caquetá. Neste contexto, uma mudança

---

34 Cabe ressaltar que, em outubro de 2011, foi assinado o “Ajuste complementar ao acordo básico de cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia para implementação do Projeto “Apoio Técnico para o Fortalecimento da Política de Segurança Alimentar e Nutricional da Colômbia”.

normativa importante foi a definição de que os *operadores* deveriam aplicar, no mínimo, 10% dos aportes do ICBF ao contrato na compra mensal de alimentos, bens e serviços produzidos localmente a nível municipal, distrital e/ou departamental, de acordo com o alcance do contrato. Em 2016, como parte da “Estratégia Compras Locais”, documentos governamentais estabeleceram que os *operadores* das demandas de alimentos, bens e serviços do Instituto deveriam aplicar, no mínimo, 10% ou 20% (dependendo das ações em que estavam vinculados) dos valores mensais dos contratos em compras locais (Colômbia, ICBF, 2016). Ademais, como já mencionado, o Ministério da Educação estabeleceu que os *operadores* do PAE deveriam aplicar, no mínimo, 20% do total das aquisições mensais de alimentos, bens e serviços em compras locais. Nesta configuração, diferentemente do Brasil, os operadores continuaram sendo os responsáveis por organizar o mercado institucional da alimentação escolar. Ademais, não se tratava de comprar unicamente da agricultura familiar, contemplando também pequenos supermercados e pequenos intermediários ou fornecedores de bens e serviços em geral.

A partir de 2014, essas iniciativas levadas a cabo pelo ICBF confluíram com as ações da FAO e também com o Projeto FAO/Brasil, sendo que ambas as organizações passaram a trabalhar conjuntamente. Deste modo, por diferentes vetores, as ideias de compras públicas da agricultura familiar foram ganhando força no contexto colombiano.

### **O protagonismo dos atores em âmbito local: o caso do município de Granada**

Outra iniciativa que contribuiu para enriquecer a análise sobre a disseminação de ideias de compras públicas da agricultura familiar foi a experiência na localidade de Granada do *Departamento de Antioquia*, na região do *Oriente antioqueño*. Granada foi um dos municípios pioneiros no tema de SAN ao formular, em 2006, um acordo municipal que já abordava este assunto e constituir uma mesa de diálogo em SAN (Acordo 35 de 14 de maio de 2006). Com efeito, antes de ser implementado o projeto FAO-Brasil, já existiam nesta localidade ações direcionadas à compra de alimentos dos agricultores familiares (especialmente alimentos oriundos da

população vítima do conflito armado) como parte da estratégia da Agência da ONU para Refugiados/Departamento Administrativo do Sistema para Prevenção, Atenção e Recuperação de Desastres e das orientações do Plano de Desenvolvimento Municipal 2012-2015. Gestores públicos e o prefeito interpretavam a compra de produtos como uma forma de contribuir na dinamização da economia local.

A iniciativa visava promover a comercialização de alimentos frescos (oleícolas, ovos, frangos etc.) das Juntas de Ação Comunal (organizações da sociedade civil localizadas em cada vereda) e contribuir com os processos organizativos dos agricultores familiares. Nesse marco, foi contratada pelo município a primeira organização de agricultores familiares (Associação de Pequenos Produtores Agropecuários de Granada - ADEPAG) para fornecer alimentos nas 43 instituições educativas do município.

Com a chegada, em 2015, do projeto FAO-BRASIL incentivou-se o processo de certificação dos ovos, rapadura e feijão com o selo “colheitas do campo”. Depois de um ano de operação, o modelo de compras públicas conseguiu atingir 17% em compras locais, mas o operador deveria garantir produtos agropecuários, não agropecuários e a equipe encarregada de manipular os alimentos (FAO, 2016).

Como visto até aqui, ideias sobre compras públicas da agricultura familiar disseminadas por diferentes vetores encontraram um contexto político favorável para sua tradução e institucionalização na Colômbia a partir de 2010. Diferentes fatores políticos e institucionais abriram uma “janela de oportunidades” (KINGDON, 1984) para a ideia de compras públicas da agricultura familiar emergir, ser traduzida e institucionalizada como uma das “soluções” para o fortalecimento da categoria social. Na próxima seção, avançando na discussão, procura-se explicitar a dinâmica de funcionamento desses mercados institucionais orientados para a agricultura familiar.

## **A dinâmica das compras públicas da agricultura familiar na Colômbia**

A convergência entre as iniciativas do ICBF, a transferência de compe-

tências no Programa de Alimentação Escolar para o MEN e o apoio da FAO têm estimulado a organização das compras institucionais, agregando oferta e demanda no âmbito departamental, regional e/ou municipal. Para tal fim, foram desenhadas rodadas de negócios ou encontros de compras locais, ou seja, espaços que articulam a demanda de alimentos, bens e serviços dos programas institucionais do MEN e do ICBF, e a oferta de operadores, produtores e organizações que podem contribuir com o fortalecimento dos pequenos produtores rurais, como as Câmaras de Comércio, Instituto Colombiano Agropecuário, Serviço Nacional de Aprendizagem, entre outros.

Neste sentido, as compras acontecem a partir de três fases. Uma primeira fase envolve a sensibilização. Nesta, ocorrem dois processos paralelos: de um lado, cada uma das instituições define uma demanda possível com o fim de organizar o tipo de produtos e serviços que poderia adquirir; por outro lado, as entidades municipais e departamentais realizam um levantamento da oferta de alimentos, bens e serviços que podem ser oferecidos local, departamental ou regionalmente. Uma segunda fase compreende a divulgação. O propósito neste momento é estimular para que produtores, operadores e aliados façam parte do encontro. Na fase de execução, muito mais do que aproximar operadores e produtores, trata-se de apoiar o operador para que possa comprar efetivamente a porcentagem definida pela norma. Os resultados manifestam-se nos “Acuerdos Protocolarios”, ou seja, documentos de compromisso entre produtor e operador, que definem tipos de produtos, quantidades e número de entregas ano a ano. Na última fase, o ICBF, por meio da direção de abastecimento, realiza monitoramento dos acordos como forma de verificação da porcentagem de compras locais e da garantia das compras dos produtores. Para além deste processo, e como mecanismo de agregação de demanda, o ICBF também compra diretamente dos produtores outros alimentos, como, por exemplo, a “bienestarina”, que é uma farinha produzida no país como complemento nutricional.

O processo de contratação do operador é desenvolvido mediante duas figuras jurídicas: contratação direta e mediante processo de seleção. Em ambas as formas jurídicas, contratante ou proponente, há a obrigatoriedade de

realização de compras locais de alimentos, contribuindo no encurtamento dos circuitos e na ampliação e diversificação da produção local. Da mesma forma, o operador está obrigado, entre outras questões, a comparecer nos encontros de compras locais; preferencialmente comprar alimentos ou adquirir serviços das associações de produtores, cooperativas ou organizações do setor solidário municipais; e definir os cardápios a partir dos alimentos locais, contribuindo assim com a identificação detalhada da produção local.

Em suma, o processo de compras públicas no ICBF vem acontecendo por meio da articulação dos atores nos territórios onde a instituição desenvolve atividades. A percentagem mínima de compras varia em função do tipo de programa. Por exemplo, para a primeira infância é de 10% e para o programa de proteção ou centro de recuperação nutricional é de 20%. A disponibilidade local também vai afetar a percentagem e esta é levantada pela direção de abastecimento. Enquanto isso acontece, o ICBF também desenvolve atividades de sensibilização ao interior da instituição, com os operadores e com outras instituições do país, fornecendo assessoramento técnico para criar ou desenvolver estratégias de compras públicas.

Por sua vez, o MEN vem implementando o PAE sob dois mecanismos: centralizado e descentralizado. Este processo começou a partir do segundo semestre de 2015, sendo que as Entidades Territoriais Certificadas (ETC) – que podem ser municípios ou departamentos – realizam um convênio interadministrativo com o Ministério de Educação para operar o PAE diretamente ou mediante um operador externo. Na modalidade centralizada, o MEN define o operador que fornecerá a alimentação no departamento. Na modalidade descentralizada, a ETC pode executar o programa ou contratar um terceiro para esse fim.

Deste modo, o processo de seleção do operador é desenvolvido mediante seis modalidades de contratação pública: direta e direta com urgência manifesta, licitação pública, negociação na Bolsa Mercantil, seleção abreviada, seleção abreviada por declaração de deserta e subasta inversa, sendo as de uso frequente a licitação pública, o convênio de associação e a subasta inversa. Na prática, as entidades territoriais efetuam mais de um tipo de

contratação para garantir a alimentação durante o ano todo. Da mesma forma, as ETC têm a função de monitorar as ações do operador de modo a garantir o fortalecimento das suas capacidades operativas e administrativas no fornecimento da alimentação escolar.

Como já citado, segundo os lineamentos técnicos administrativos para a execução do PAE, o operador tem entre suas responsabilidades comprar dos produtores locais um mínimo de 20% para fornecer o cardápio industrializado ou o cardápio preparado *in situ*. Ademais, o operador deve propor 21 cardápios no ano escolar que incluam alimentos adquiridos localmente, sejam estes transformados ou não. Para tal fim, as ETC devem contratar profissionais em nutrição e/ou engenheiros de alimentos.

Para demonstrar a compra local efetiva, o MEN tem criado dois formulários nos quais são definidos, de um lado, os tipos de produtos que podem ser comprados *in loco*, como cereais, frutas e verduras, laticínios, carne e ovos, entre outros; e, de outro lado, uma planilha mensal de seguimento das compras locais de alimentos, bens e serviços. Além do seguimento das compras locais, o MEN também criou um fundo comum para o qual deveriam ir todos os recursos destinados para a alimentação escolar. Deste fundo fazem parte recursos próprios dos municípios e departamentos, doações do setor solidário e cooperativo, ONG e caixas e do MEN, através do Sistema Geral de Participações, e do orçamento nacional. Assim, dentre as competências do MEN, está a de fornecer assistência técnica às ETC em aspectos financeiros, jurídicos e nutricionais de operação como as compras públicas.

Para exemplificar um pouco esse esquema descentralizado, apresenta-se a operação no município de Granada-Antioquia. Neste caso a prefeitura opera o programa diretamente, ou seja, ela recebe recursos tanto do MEN, quanto do setor cooperativo do município e contribui com recursos próprios. O setor cooperativo, mediante convênio interadministrativo com a prefeitura de Granada, opera o programa de alimentação escolar fornecendo merenda escolar nos âmbitos rural e urbano. Para tal fim, a cooperativa criou, em 2017, uma rede de produtores para a qual as organizações destes fornecem laticínios, hortifrúti, rapadura, café, aromati-

cas, entre outros, sendo grande parte desta produção agroecológica. A cooperativa tem por princípio obter a maior quantidade de produtos no âmbito local e, caso necessário, a produção pode ser adquirida no espaço regional, encurtando a distância dos produtos e dinamizando a economia local. Além disso, a cooperativa é responsável pela assistência técnica aos produtores; pela busca de novos mercados, como a criação de uma loja onde são exibidos os produtos dos agricultores; e capacitação às diferentes associações de produtores em termos de finanças, associativismo e processos de produção.

## Considerações finais

Na Colômbia, as compras públicas da agricultura familiar vêm assumindo uma trajetória em duas vias com origens distintas, mas que se articulam nos últimos anos. De um lado, o debate sobre compras públicas da agricultura familiar emerge da necessidade de criação de políticas públicas para a agricultura familiar em resposta, em grande medida, ao movimento de construção de paz e iniciativas que reclamam o desenvolvimento rural e o fortalecimento da categoria social. De outro lado, as ideias sobre compras públicas da agricultura familiar encontram-se no marco das políticas de SAN, e são lideradas por órgãos como o ICBF e o Ministério de Educação.

Em ambas as trajetórias, a influência das ideias, experiências e aprendizados das políticas de compras públicas da agricultura familiar do Brasil é evidente. Tanto no âmbito nacional, quanto no espaço local, nota-se a relevância de organizações internacionais como a FAO, que têm interiorizado o modelo cooperativo brasileiro e o transferem para outros países da América Latina como México, Equador, Paraguai e Colômbia. As ideias brasileiras de compras públicas da agricultura familiar também são disseminadas de maneira *soft* por meio de ações convergentes no continente latino-americano, impulsionadas pela IALCSH, CELAC, Ano Internacional da Agricultura Familiar e REAF. Também se observa o protagonismo dos atores locais em buscar ideias e aprendizados alhures, e em todas as situações, a capacidade de tradução e adaptação das ideias aos contextos locais.

Esta análise sobre as diferentes formas de disseminação das ideias de



compras públicas da agricultura familiar do Brasil para Colômbia permite concluir que houve confluência de ideais, noções e conceitos sobre as compras públicas da agricultura familiar oriundas de diferentes níveis – internacional, nacional e local – e aportadas por diferentes atores, organizações, redes, fóruns com uma ampla circulação na América Latina e, em particular, na Colômbia. Neste processo de disseminação, ao invés de uma cópia ou transferência de política pública, se observou a tradução da experiência brasileira no contexto local. As normas e as regras das compras públicas brasileiras inspiraram as mudanças realizadas de acordo com as possibilidades políticas e institucionais locais. Esse aspecto ressalta o protagonismo e liderança das organizações públicas e privadas locais e a tradução a partir de documentos, orientações e informações consultadas na internet.

## Referências

- ARIAS, M; PRECIADO, M. Paro Nacional Agrario: paradojas de la acción política para el cambio social, *Íconos*, n. 54, p. 107-123, 2016.
- BENSON, David. JORDAN, Andrew. What have we Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh revisited. *Political Studies Review*, v.9, 2011.
- BRASIL. Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio Nacional de Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil – MRE; agencia brasileña de cooperación técnica – ABC; Ministerio de Educación de Brasil – MEC; Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación – FNDE & Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe – RLC. 2013.
- CANO, C.G. La Nueva Agricultura: una contribución al proceso de paz en Colombia. Bogotá: Fundación Social, IICA, TM Editores, 1999.
- COLÔMBIA. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 2016.
- COLÔMBIA, AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Proyecto de seguridad alimentaria Brasil, FAO, PMA y entidades nacionales, Bogotá: APC, 2014.
- COLÔMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional (PSAN). Documento Conpes Social no. 113, de 31 de março de 2007. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. 48 p., 2008.
- COLÔMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Evaluación institucional y de resultados de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional – PSAN –*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. 206 p., 2014.
- COLOMBIA. INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. *Estrategia de compras locales 2016*. Disponível em: <http://www.portalpruebas.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/bienestar/compras-locales/Diligenciamiento%20del%20formato%20de%20seguimiento%20a%20las%20compras%20locales%202016.pdf>
- COLOMBIA. MINISTERIO DA EDUCACIÓN NACIONAL. *Resolución número 16432*: por la cual se expiden los lineamientos técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE, 2015.
- COLÔMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, & MINISTERIO DE TRABAJO. Pacto por el agro y el desarrollo rural.

Hay campo para todos, 2014.

COLÔMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Visión Colombia segundo centenario. Bogotá: DNP, 2005.

COLÔMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. DOCUMENTO CONPES n. 2884. Ajuste Institucional a la política de comercialización agropecuaria. Bogotá, 20 de noviembre de 1996.

COMITÉ NACIONAL DE IMPULSO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR. Hacia un programa de agricultura familiar (PAF) en Colombia. In: OSORIO, Á. A.; MARTINEZ-COLLAZOS, J. *La agricultura familiar en Colombia*. Estudios de caso desde la multifuncionalidad y su aporte a la paz (pp. 229-256). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia - Corporación Universitaria Minuto de Dios – Agrosolidaria, 2016.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from Abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 1, 2000.

EL ESPECTADOR. Pacto agrario es para sacar del abandono al campo: Gobierno. El Espectador. 2013 (12 de septiembre de 2013).

FORERO, J. Prefacio. In: SABOURIN, E; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Nuevas Perspectivas. San José de Costa Rica: IICA, 2015.

GARAY, I; BARBERI, F; CARDONA, I. Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina em Colombia. Resumen ejecutivo. Bogotá: Oxfam, 2009.

HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2<sup>o</sup> edition, 2008.

\_\_\_\_\_. Dela comparaison internationale à la comparaison transnationale: les déplacements de la construction d'objets comparatives en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique*, v. 55, 2005, p. 113-132.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown. 1984

MACHADO, A.; SAMACA, H. *Las Organizaciones del sector agropecuario. Un análisis institucional*. Colombia: Tercer Mundo Editores, 2000.

MACHADO, A.; BOTELLO, S. La Agricultura Familiar en Colombia. Serie Documentos de Trabajo N° 146. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile, 2013.

MALETTA, H. Tendencias e perspectivas de la agricultura familiar en América

Latina. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile 2011. Documento de trabajo, n. 1.

MEYNARD, F. Colombia: La Agricultura familiar recién redescubierta. In: SA-BOURIN, E; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Nuevas Persepctivas. San José de Costa Rica: IICA, 2015.

MISSÃO PARA A TRANSFORMAÇÃO DO CAMPO. Derechos sociales para la inclusión social de la población rural. En: El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Bogotá: DNP, 2015.

OCAMPO, J. A.; PERRY, S. *El giro de la política agraria*. Bogotá: TM -FONADE-DNP. 1995.

OLIVEIRA, O.P. *Embaixadores da participação*: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2013.

ORGANIZACIÓN DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA – FAO. *The State of Food and Agriculture: social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty*. Roma: FAO, 2015.

\_\_\_\_\_. *Scaling up the Brazilian School Feeding Model*. FAO: Rome, 2014.

\_\_\_\_\_. *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar*: estudio de caso en ocho países. Santiago: FAO, 2013.

PERFETTI, J.J.; BALCÁZAR, A.; HERNÁNDEZ, A.; LEIVOBICH, J. Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia. Bogotá: SAC-FEDESAR-ROLLO-Incoder-Finagro-Banco Agrario, 2013. 247p.

PERRY, S.; BARBERI, F.; GARAY, L.J. Propuestas de política pública para el desarrollo de la economía campesina en Colombia. In: OXFAM (ed). Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemática y retos actuales. Bogotá: Oxfam, 2103. P. 367 – 443, 2013.

PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Colombia rural, razones para la esperanza. Capítulo 4. Bogotá, 2011.

SEMANA. Paro agrario: las dos caras de la protesta. Semana. 2013.

SALCEDO, S.; GUZMÁN, L. *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe*: recomendaciones de política. Santiago: FAO, 2014.

STONE, D. Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, v.33, n.6, 2012, p. 483-499.

\_\_\_\_\_. Transfer Agents and Global Networks in the “Transnationalisation”

of policy. *Journal of European Public Policy*, v.11, n.3, 2004, p. 545-566;

\_\_\_\_\_. Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas. *CSGR Working Paper* N° 69/01, 2001.

VALENCIA, M. “O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia”. Tese de doutorado. Universidade de Brasília, 2007.

VARGAS del VALLE, R. Evaluación del Programa de Desarrollo Integral Campesino- PDIC, *Fase III del DRI-1991-1996*. Convenio Fondo DRI-IICA. Plan de preparación de la Fase IV del DRI. Bogotá, 1997.

## **COMPRAS LOCAIS NO HAITI: DISSEMINAÇÃO E INTERPRETAÇÃO EM ÂMBITO NACIONAL DOS MODELOS BRASILEIROS**

Marcos A. Lopes Filho

A partir de 2010, junto à Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a cooperação brasileira desenvolveu uma proposta global de assistência alimentar, procurando associar a busca da sustentabilidade social, econômica e ambiental (RONDO e LOPES, 2016). Nesse contexto, a tecnologia social de recuperação pós-desastres socioambientais foi privilegiada, ao exemplo do Haiti, por meio de compras locais de alimentos, nos moldes do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A escolha do Haiti para este estudo de caso se justifica pela forte presença da cooperação brasileira no país, em particular nas áreas de SAN e agricultura familiar (AF), bem como pela existência anterior de uma experiência nacional de compras públicas da AF. Ademais, o Haiti oferece um caso de complexidade do contexto de insegurança alimentar e crise humanitária em que os projetos são desenvolvidos.

Desde 2004, o Brasil está à frente da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Mas foi a partir de 2010, após um grande terremoto que assolou o país, que a cooperação brasileira se ampliou. Naquele mesmo ano, o Haiti recebeu pouco mais de 47,4% de todo o montante alocado pelo governo brasileiro para a cooperação in-

ternacional, demonstrando a prioridade dada ao país pela política externa brasileira (MALUF, 2014).

Vale ressaltar que, apesar de mais de 50% da população viver em áreas rurais, a produção agrícola do Haiti é responsável por apenas 40% a 45% das necessidades calóricas da população. A maior parte da oferta nacional de alimentos vem de importações e da assistência alimentar internacional (FAO, sem data).

Estimativas da FAO apontam que, atualmente, mais de 2 milhões de pessoas estão em alta insegurança alimentar, o que representa cerca de 20% da população. Em alguns municípios, mais de 50% da população estão em situação de insegurança alimentar elevada (FAO, 2012).

Aos dois elementos anteriores soma-se a existência, no Haiti, de uma experiência bem-sucedida de compras institucionais da AF: o Projeto “*Lèt Agogo*”. Premiado pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) pelo forte caráter de mobilização e empreendedorismo social, o projeto iniciou em 2000, liderado pela organização não governamental haitiana VETERIMED, que reuniu, organizou e capacitou pequenos camponeses que se converteram em produtores leiteiros.

Este capítulo propõe uma análise das modalidades de disseminação pelo Brasil dos seus modelos de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Haiti. A pesquisa procurou caracterizar a influência direta ou indireta das políticas brasileiras de compras institucionais da AF, através do estudo comparativo de dois programas de compras locais no Haiti.

A metodologia qualitativa associou análise de arquivos (notas conceituais dos projetos, notas técnicas, relatórios de execução, minutas de projetos de lei, desenhos de políticas públicas) e 65 entrevistas semidiretivas com gestores e mediadores da elaboração desses projetos no Brasil, no Haiti e nas organizações internacionais responsáveis pela implementação dos programas no terreno.

Na primeira seção, examina-se o processo de disseminação pelo Brasil dos modelos de compras institucionais da AF no Haiti no contexto da cooperação em segurança alimentar e desenvolvimento rural entre os dois

países. A segunda seção se dedica a analisar o processo de interpretação no contexto haitiano dos modelos brasileiros.

## **A cooperação Brasil-Haiti em segurança alimentar e nutricional: os agentes de transferência e a disseminação dos modelos**

O primeiro diálogo entre Brasil e Haiti sobre políticas públicas para erradicação da fome e da pobreza ocorreu em 2004, durante uma visita oficial do Governo haitiano ao Brasil, logo após a posse do Presidente Lula.

A visita oficial teria sido motivada pela repercussão internacional dos compromissos assumidos pelo Presidente Lula com a erradicação da fome no Brasil e com o conjunto de iniciativas anunciadas no âmbito do programa Fome Zero.

Estivemos no Brasil ainda no início do Governo Lula. Estávamos muito interessados em conhecer os arranjos institucionais que estavam sendo feitos pelo Presidente Lula para cumprir com a promessa de erradicar a fome e a pobreza. Eu me lembro de ter sido recebido no Ministério da Agricultura, no Ministério do Pequeno Agricultor (sic) e na empresa de compras públicas e fiquei muito impressionado como estava sendo feito ali (Entrevista com ex Ministro da Agricultura, Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural - MARNDR no acrônimo em francês).

Essa aproximação pode ser considerada como um processo intergovernamental de “lição aprendida” (DOLOWITZ e MARSH, 2000) por se tratar de uma decisão voluntária de um burocrata em buscar, em outro contexto, informações sobre arranjos institucionais e políticas públicas para uma necessidade percebida. Contudo, chama a atenção que a visita tenha ocorrido ainda no início do primeiro Governo Lula, quando não havia evidências de que os modelos brasileiros teriam, de fato, impacto na erradicação da fome e da pobreza no Brasil.



Milhorange (2016) menciona a notoriedade precoce das políticas brasileiras de combate à fome e à pobreza em âmbito internacional e indica o papel dos organismos internacionais para dar visibilidade à Estratégia Fome Zero.

Contudo, entrevistas de campo<sup>35</sup> evidenciaram que a dimensão internacional foi parte integrante da Estratégia Fome Zero desde o seu início, seja no que tange à sua disseminação por meio da Cooperação Sul-Sul, seja por meio da disputa de narrativas no seio de instituições multilaterais como a FAO e o Programa Mundial de Alimentos (PMA); ou ainda pelo relançamento de uma agenda de integração regional pautada na luta contra a fome e a pobreza.

Segundo um diplomata responsável pelas articulações internacionais da Estratégia Fome Zero, durante o Governo Lula, ao longo dos anos, o PAA e o PNAE confirmaram uma equação exitosa de fortalecimento da AF e de promoção da segurança alimentar e nutricional dos estudantes, por meio da articulação entre oferta e demanda de alimentos. Por essa razão, o Governo brasileiro se dedicou à promoção dos modelos internacionalmente.

O próprio Presidente Lula dizia que o PAA e o PNAE são os melhores exemplos da articulação de políticas para erradicação da fome e da pobreza. Por um lado, os programas são uma garantia de renda para os agricultores familiares, que ainda são os mais afetados pela pobreza no Sul do mundo. Por outro, você contribui para a segurança alimentar dos estudantes e para melhora no desempenho deles na escola (Entrevista com funcionário do MRE).

Juntamente com a experiência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Presidência da República do Brasil (CONSEA), as duas políticas seriam as que mais despertavam interesse de governos, de organizações internacionais (OI), e de organizações não governamentais que procuraram o Brasil, durante os primeiros anos do Governo Lula, para conhecer mais sobre o programa Fome Zero.

Em linha com Evans (2009), a intencionalidade do processo de disseminação do PAA e do PNAE, corroborada pelas entrevistas de campo<sup>36</sup>, eli-

---

35 Entrevistas com altos funcionários do Ministério das Relações Exteriores (MRE); entrevistas com formuladores da Estratégia Fome Zero que atualmente integram quadros da FAO e do PMA.

36 Entrevistas com funcionários do Ministério das Relações Exteriores (MRE); entrevistas com formuladores da Estratégia Fome Zero, que atualmente integram quadros da FAO e do PMA.

mina a hipótese de que os modelos brasileiros tenham alçado projeção internacional por mera convergência política. Segundo esse autor (EVANS, 2009), a presença do elemento de “intencionalidade” no Estado/instituição/ator emissor, no Estado/instituição/ator receptor, ou ainda de uma terceira parte interessada, é justamente o que difere um processo de transferência de políticas de um processo de convergência política, por forças macroeconômicas harmonizantes.

Ainda segundo Evans (2009), de acordo com essa concepção, a figura do agente de transferência é essencial, seja em processos voluntários ou coercitivos, uma vez que a forma com a qual os atores se relacionam entre si está diretamente ligada ao processo de formulação de uma política pública.

Nesse sentido, o modelo de “coalizões de interesse” de SABATIER e JENKINS-SMITH (1993) fornece um marco de análise pertinente para explicar como alguns atores-chaves, engajados na disseminação dos instrumentos de compras locais, atuaram de forma coordenada ao longo do processo: inicialmente na formulação do Fome Zero, por conseguinte, no Governo brasileiro, e posteriormente na FAO e no PMA. Também explica como esses atores interagiram, ora de forma complementar, ora de forma conflitante, com outros atores nos governos e na sociedade civil do Brasil e do Haiti (Quadro 1), assim como nas organizações internacionais.

Quadro 1: Coalizões de interesse em âmbito nacional (no Haiti)

Coalizão de interesses 1 (C1)	Coalizão de interesses 2 (C2)	Coalizão de interesses 3 (C3)
MRF, Diplomata, (MRE) ASP, Gestor (FAO) AP, Consultora (PMA) RL, Consultor (PMA) MP, Consultor (FAO)	RF, Consultor (PMA) ME, Secr. (MARNDR) USAID Cooperação Canadense Cooperação Francesa MMF, Coordenadora (MENFP1)	MC, Secretário (MARNDR) BJ, Diretor (UFAPAL <sup>2</sup> ) RM, Diretora (VETERI-MED) PM, Ministro (MARNDR) MF, Ministra (BMDPP <sup>3</sup> ) MN, Consultora (PMA) MR, Coordenadora (BND)

Fonte: elaboração própria.

Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1993), coalizões de interesses são conjuntos de pessoas ocupando uma variedade de posições, que compartilham determinado sistema de crenças: valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas, pressupostos causais e demonstram um grau não trivial de ações coordenadas ao longo do tempo.

Por essa razão, examinaram-se as percepções dos agentes de transferência quanto a três questões principais,<sup>37</sup> e como, a partir dos seus sistemas de crença, eles incidiram de forma mais ou menos coordenada no processo de transferência.

Em linhas gerais, o sistema de crenças da coalizão C1 é constituído: a) pela defesa da AF como modelo de produção agrícola; b) pela promoção de políticas de compras locais como vetor de desenvolvimento rural sustentável; c) pela responsabilidade primária do Estado na garantia da soberania alimentar e nutricional. O da coalizão C2 está pautado: a) pela defesa do livre mercado como vetor de promoção do desenvolvimento rural; b) pela promoção de medidas que permitam aos agricultores acessar o mercado, sem distinção do modelo de agricultura que praticam (campe sina, assalariada, comercial etc.). Por outro lado, o modelo da coalizão C3 se pauta: a) pela defesa de investimentos para recuperação da produção agrícola nacional para o abastecimento do mercado interno; b) pela proposta das compras locais como estratégia de recuperação e fortalecimento da produção agrícola nacional.

A figura 1 a seguir apresenta, de maneira sintética e esquemática, a trajetória de alguns desses atores, agrupados na coalizão de interesses C1 em três momentos (M1, M2, M3).

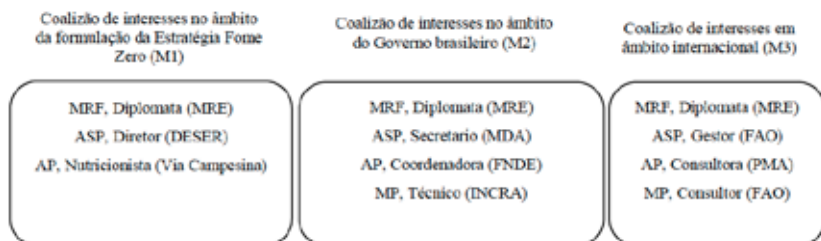
Em um primeiro momento (M1), os membros de C1 estiveram dedicados a promover o tema das compras locais no processo de formulação da Estratégia Fome Zero. Em um segundo momento (M2), após a eleição de Lula em 2002, essa coalizão atuou no desenho e na implementação dos instrumentos brasileiros em distintos órgãos do Governo Federal. Também nesse momento, iniciou-se o processo de validação e difusão,

---

37 a) o papel do Estado na garantia da segurança alimentar e nutricional; b) a AF como modelo de produção; c) as compras locais como um instrumento de promoção do desenvolvimento rural.

em âmbito internacional, dos modelos brasileiros, através da Cooperação Sul-Sul, da incidência no âmbito da FAO, do PMA e da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Num terceiro momento (M3), essa coalizão se consolidou no âmbito da FAO e do PMA como agentes de disseminação internacional dos modelos brasileiros.

Figura 1: Momentos da coalizão de interesses 1 (C1)



Fonte: *Elaboração própria.*

O primeiro acordo de cooperação em políticas sociais para erradicação da fome e da pobreza, envolvendo o Brasil e Haiti, foi firmado em 2007. Embora não tenha sido possível acessar o referido documento, uma ex-funcionária do PNAE relatou que o acordo foi elaborado e negociado pela Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do MRE (CGFOME) e firmado com a FAO e o PMA, envolvendo repasse de recursos a essas agências para facilitar a troca de experiências entre alguns países, dentre eles o Haiti, em matéria de políticas públicas para erradicação da fome e da pobreza.

Chama atenção o arranjo adotado pelo Brasil para disseminação dos seus modelos, porque, embora fique claro que a finalidade do acordo seja de transferência de políticas por meio da Cooperação Sul-Sul, a FAO e PMA foram escolhidos como mediadores do processo. Essa escolha se deve, em parte, ao duplo papel desempenhado pelas organizações internacionais como arena de validação e como vetor de difusão dos instrumentos brasileiros (LOPES, 2017). Contudo, os casos estudados confirmam que o processo de transferência não ficou livre de conflitos. Relatos<sup>38</sup>

38 Entrevistas com funcionários do Governo brasileiro; entrevistas com funcionários da FAO e do PMA; entrevistas com ex-funcionários do MARNDR.

confirmaram que, durante as etapas de formulação e implementação das propostas, houve grande resistência interna nessas duas organizações internacionais com relação à ideia das compras locais.

O escritório do PMA no Haiti não aceitava que as compras fossem feitas localmente porque alegavam que as condições de higiene e a qualidade dos produtos não eram adequadas. Isso não é verdade. Eu mesmo estive lá e pude verificar que as barreiras estavam nas pessoas, porque as condições técnicas estavam adequadas (Entrevista com ex-funcionária do PNAE).

Como serão examinadas posteriormente, as resistências ao modelo brasileiro de compras locais no âmbito da FAO e do PMA indicam a presença de uma segunda “coalizão de interesses” (C2) atuando em uma direção contrária à C1.

Segundo funcionário do MRE, promover uma mudança de paradigmas na FAO e no PMA de forma a incidir internacionalmente, na construção de sistemas alimentares mais justos e inclusivos, era parte integrante da estratégia brasileira de combate à fome.

Sobre essa questão, o funcionário da FAO acrescentou:

A ida do Graziano para a FAO não foi uma decisão pessoal, mas sim fruto da maturidade da política externa brasileira. A ideia era ter na FAO uma liderança brasileira que fosse capaz de refletir internacionalmente o coração da estratégia brasileira de combate à fome (Entrevista com funcionário da FAO).

Desde 1989, José Graziano da Silva colaborou com o PT na elaboração dos programas de Governo do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse contexto surgiu o desenho de um arranjo institucional para pro-

mover compras públicas para AF. Também no marco desse processo se conformou a coalizão C1.

Segundo se pôde apurar, no âmbito do acordo BRASIL-FAO-PMA de 2007, foram realizadas algumas visitas de técnicos e de especialistas haitianos ao Brasil para um conhecimento aprofundado a respeito da implantação do PNAE e PAA, bem como algumas visitas de técnicos brasileiros ao Haiti, atividades de formação dos funcionários do Programa Nacional de Cantinas Escolares (PNCS no acrônimo em francês) e estudos de base para um planejamento estratégico do Programa.

Uma ex-funcionária do PNAE relata que a ideia de promover compras diretas da AF no âmbito do Programa surgiu ainda em 2003. Ela conta que durante os anos em que trabalhou como nutricionista em projetos da Via Campesina (C1/M1), teve a oportunidade de participar de uma série de discussões sobre as dificuldades dos agricultores familiares em comercializar sua produção e que, estando à frente do PNAE (C1/M2), decidira envidar esforços para solucionar essa questão.

Segundo a entrevistada, devido às fortes pressões de organizações ligadas à AF, formou-se, no âmbito do CONSEA, um comitê técnico para uma discussão sobre os ajustes legais e institucionais necessários para garantir que parte dos recursos do PNAE fosse destinado à compra de produtos da AF. Representantes do Governo Federal no referido Comitê Técnico (C1/M2) afirmaram que os mesmos movimentos, especialmente a Via Campesina, foram fundamentais para mobilizar deputados e senadores pela aprovação da Lei 11.947 de 2011, no Congresso.

Ainda que o acordo BRASIL-FAO-PMA, de 2007, tenha sido mediado por organizações internacionais, no caso haitiano a maioria das atividades centraram-se em intercâmbios bilaterais entre técnicos dos dois Governos (difusão intergovernamental).

Contudo, após o terremoto de 2010, a cooperação Brasil-Haiti em políticas de compras da AF ganhou novas dimensões mais concretas com o desenvolvimento no Haiti de dois projetos-pilotos de compras da AF financiados pelo Brasil: o projeto de fortalecimento de microleiterias Lèt

Agogo (Leite em abundância), e o projeto-piloto de compras locais para a alimentação escolar no município de Petite Rivière de Nippes.

O Projeto Lèt Agogo (2011-2016) foi implementado em parceria com a FAO e pelo PMA com objetivo de fortalecer a cadeia leiteira haitiana e promover inclusão de pequenos produtores de leite nos mecanismos de compras para alimentação escolar.

O Projeto de Nippes (2015-2017) foi posto em prática em parceria com o PMA, com objetivo de contribuir para o desenvolvimento de um mecanismo duradouro que ligasse a produção agrícola local ao programa de alimentação escolar e servir como plataforma para promover sua escala para o nível nacional.

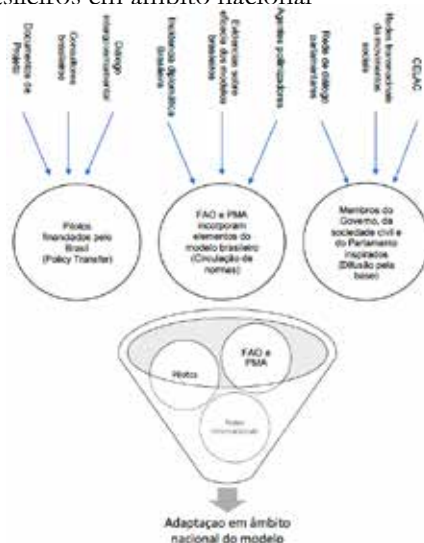
## **A reinterpretção do modelo em âmbito nacional: reflexões sobre o processo de institucionalização das compras locais no Haiti**

Processos de transferência de políticas não acontecem no vácuo e, portanto, a disseminação pelo Brasil dos modelos de compras da AF no Haiti não pode ser considerada separadamente do processo de formulação de uma política nacional de compras locais naquele país (HOWLET et al. 2013).

De acordo com Howlet et al., (2013), a formulação de uma política pública é uma das etapas de um longo processo incluindo várias etapas: a formação da agenda, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação da política pública.

Em linha com o que propõe Risse-Kappen (1995) sobre o emaranhamento entre diversos processos nacionais, intergovernamentais, regionais e territoriais, o cruzamento do processo de formulação de políticas públicas de Howlet et al. (2013) e da teoria da transferência de políticas (DOLOWITZ; MARSH, 2000; EVANS, 2009) fornece uma interessante interpretação para o estudo de caso sobre a cooperação Brasil-Haiti em programas de compras locais.

Figura 2: Institucionalização das compras locais no Haiti e a adaptação dos modelos brasileiros em âmbito nacional



Fonte: elaboração própria.

A Figura 2 apresenta, de forma esquemática e sintética, o “imbricamento” de distintos processos nacionais e internacionais na institucionalização das compras locais no Haiti e as distintas modalidades de disseminação pelo Brasil dos modelos de compras da AF implicadas em um desses processos.

Serão tratados a seguir os principais marcos desse processo de institucionalização das compras e de como se deu a adaptação dos modelos brasileiros ao longo desse processo.

### **A institucionalização de um programa de uma política de compras locais no Haiti: arenas, atores e desafios**

A totalidade dos entrevistados apontou uma série de questões “ambientais” (DOLOWITZ e MARSH, 2000) como principais desafios para adaptação e reinterpretação nacional de políticas públicas de compras institucionais da agricultura local. Dentre elas, a fragilidade do Estado haitiano e a debilidade das suas instituições parecem ser os principais



fatores que inviabilizam a estruturação de uma política perene.

Vale notar que, no período de execução dos projetos, o Haiti trocou sete vezes de Primeiro-Ministro e sete vezes de Ministro da Agricultura. Da mesma forma, no período de realização das entrevistas, o Poder Executivo era chefiado por um Governo provisório devido à anulação das eleições.

Nesse contexto, em que pese à multiplicação de projetos-pilotos de compras locais, dentre eles os dois que são objetos deste trabalho, são poucas as referências e avanços na institucionalização dos modelos ou na apropriação das experiências pelos gestores públicos.

Com o passar dos anos foram se multiplicando iniciativas de compras locais no país, mas todas elas eram mantidas isoladas e não aproveitavam lições aprendidas umas das outras (...) não houve uma institucionalização dos projetos porque faltava uma estratégia adequada de incidência política (Entrevista com funcionário da FAO).

A análise dos casos estudados evidenciou uma série de elementos que, segundo Dolowitz e Marsh (2000), contribuem para o fracasso de um processo de transferência e adaptação: a) o conhecimento limitado dos agentes de transferência sobre o PAA e o PNAE (transferência desinformada); b) a transferência de apenas parte dos elementos que compõem as duas políticas (transferência incompleta) e; c) a negligência dos agentes de transferência quanto às diferenças nos contextos culturais e socioeconômicos entre o Brasil e o Haiti (transferência inapropriada).

Contudo, relatos<sup>39</sup> evidenciam que, além de possíveis contribuições técnicas externas para a construção de uma política nacional de compras locais, os projetos-pilotos contribuíram para animar o debate público sobre

39 Entrevistas com funcionários do Governo brasileiro; entrevistas com funcionários da FAO e do PMA; entrevistas com ex-funcionários do MARNDR.

o tema em âmbito nacional.

Foram observados três principais marcos desse processo de institucionalização das compras locais no Haiti: a) a estruturação da UFAPAL;<sup>40</sup> b) o desenho de uma Estratégia Nacional de Compras Locais; c) a promulgação da Política e Estratégia de Alimentação Escolar.

### **A estruturação da UFAPAL**

Segundo o chefe da UFAPAL, a criação da Unidade foi fortemente inspirada e influenciada pelo sucesso das políticas brasileiras de compras locais. A iniciativa também confirma a existência, no âmbito do Governo haitiano, de uma coalizão de interesses (C3) favorável a medidas de compras locais como estratégia de desenvolvimento rural.

Além do apoio financeiro para sua estruturação, funcionários da Unidade fizeram algumas visitas de estudo ao Brasil, onde mantiveram intercâmbio com representantes da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Também puderam conhecer *in locus* implantação do PAA e do PNAE. Ademais, o chefe da UFAPAL ressaltou que o acompanhamento direto do consultor brasileiro contratado pelo PMA para gestão do “*Lèt Agogo*” foi fundamental nas fases iniciais de funcionamento da Unidade.

Nós recebemos muito apoio do Governo brasileiro para estruturar a Unidade. Eu fiz algumas visitas ao Brasil para conhecer o programa brasileiro de compras locais; nós nos apoiávamos muitos no *Manuel* quando ele estava coordenando o *Lèt Agogo* (Funcionário da UFAPAL/MARNDR).

Após o apoio financeiro inicial do Governo brasileiro (por meio do PMA), a Unidade recebeu importantes investimentos da Cooperação Canadense, o maior financiador do Programa Nacional de Cantinas Escolares (PNCS

40 Unidade vinculada ao MARNDR com mandato para facilitar o diálogo entre organizações envolvidas na oferta de alimentos e organizações envolvidas na compra e distribuição desses alimentos.

no acrônimo em francês), por meio do PMA e do Banco Mundial.

É interessante que a cooperação canadense tenha feito importantes investimentos na UFAPAL. A Cooperação Canadense representa no Haiti um sistema de crenças (coalizão C3) divergente daquele da coalizão C1 dos atores-chaves engajados no processo de difusão pelo Brasil do PAA e do PNAE.

A incidência dos dois sistemas de crenças no processo de adaptação, em âmbito nacional, dos modelos brasileiros, resultou no desenho de um programa que combina elementos transferidos pelas duas coalizões.

### **Estratégia Nacional de Compras Locais**

Um dos objetivos da criação da UFAPAL seria o de estabelecer uma Estratégia Nacional de Compras Locais (Haiti, sem data). O documento chegou a ser redigido e submetido a um longo processo de consultas e negociações, sem, contudo, ter sido adotado.

A UFAPAL facilitou o processo de elaboração de uma Estratégia que orientaria o Governo e os parceiros internacionais em como articular medidas de fomento à produção com acesso a mercados, principalmente institucionais. Foi realizada uma série de consultas e as primeiras versões traziam aportes dos consultores brasileiros, mas, com a mudança de Governo, a Estratégia perdeu importância e nunca chegou a ser aprovada (Entrevista com ex-funcionário do MARNDR).

Ainda no segundo capítulo, o documento se propõe a duas importantes definições: o conceito de compras locais e quais seriam os principais atores num sistema dessa natureza. Em relação ao conceito de compras locais, enfatiza-se a inclusão de programas de transferência direta de renda para compra de alimentos no mercado local, como se lê:

As compras locais se referem à compra de produtos locais para  
| 154 |

redistribuição para destinatários dentro de um determinado país. Incluem tanto os alimentos comprados localmente quanto a transferências diretas de dinheiro e vales aos beneficiários, a fim de comprar comida no mercado local (HAITI, sem data).

Ainda sobre o conceito de “compras locais”, nota-se que a definição proposta no documento é ampla o suficiente para acomodar os interesses das três coalizões que incidiram no processo (C1, C2 e C3). É condizente com os interesses das coalizões C1 e C3 de assegurar uma diferenciação entre a produção local de alimentos e alimentos importados. Ao mesmo tempo promove os interesses da coalizão C2 de não fazer nenhuma diferenciação em relação ao modelo de produção (AF versus comercial).

Vale enfatizar que a única menção ao Brasil está no capítulo 2, no qual se destaca que “o Brasil tem apoiado iniciativas de compras locais no Haiti, com o objetivo de fortalecer a agricultura local”. Mencionam-se brevemente os pilotos do “*Lèt Agogo*” e de Nippes e acrescenta que “a cooperação brasileira não interfere diretamente nos procedimentos de compras, mas sim por meio das instituições que financiam as compras”. A referência ao arranjo mobilizado pelo Brasil, para disseminação das políticas de compras públicas da AF, corrobora o entendimento de que se trata de uma estratégia de atuação diferenciada de outros cooperantes que executam diretamente seus projetos, sem, necessariamente, optar por um organismo internacional como mediador.

Funcionários do MARNDR envolvidos na elaboração do documento relataram que os pilotos financiados pelo Brasil forneceram elementos importantes para a elaboração da estratégia. Afirmaram que o intercâmbio com o Brasil, em distintos espaços (bilaterais ou em foros regionais e multilaterais), influenciou diretamente a elaboração do documento. Contudo, ressentiram-se, em diversos momentos, com a ausência de um apoio técnico direto por parte da cooperação brasileira.

Essa influência é percebida nas similaridades das diretrizes apresentadas no capítulo 3 do documento da Estratégia (Haiti, s.d.) e as diretrizes dos

modelos brasileiros.

As ações estratégicas previstas neste documento estratégico são multissetoriais. A sua aplicação exige o envolvimento de vários atores (...) requer uma estrutura de coordenação estratégica em que participarão diferentes ministérios envolvidos, parceiros técnicos e financeiros, com vista a desenvolver sinergias e buscar a sua integração<sup>41</sup> (Haiti, s.d.).

## **Política e Estratégia de Alimentação Escolar**

Em paralelo, o PNCS impulsionou um processo de formulação e adoção de uma “Política e Estratégia Nacional de Alimentação Escolar”<sup>42</sup> (Haiti, 2016). A Política e a Estratégia foram oficialmente apresentadas no dia 29 de julho de 2016, na reunião constitutiva da Mesa Setorial de Alimentação Escolar.

A Mesa é um órgão colegiado que, segundo os seus termos de referência, tem por objetivo “oferecer um espaço formal de concertação e diálogo contínuo entre Ministérios e órgãos de Governo, sociedade civil, setor privado, parceiros técnicos e financiadores” (Haiti, 2016). É importante mencionar que entre os convidados para participar da Mesa na categoria “financiadores” está o Governo brasileiro, através da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

A PSNAS foi elaborada pelo PNCS com apoio técnico e financeiro do PMA e da Cooperação Canadense. O documento passou por um longo processo de consultas e negociações e sintetiza a visão do Governo haitiano de um programa de alimentação escolar que:

Assegure a todas as crianças em idade escolar a saúde nutricional necessária para bom aprendizado, por meio de uma alimentação complementar saudável e equilibrada nas escolas, preparadas exclusivamente com produtos locais, a fim de que a fome

---

41 Tradução do autor.

42 PSNAS no acrônimo em francês.

não constitua uma barreira à educação<sup>43</sup> (Haiti, 2016).

Para alcançar esse objetivo, a PSNAS propõe três grandes eixos de intervenção: a prestação de serviços alimentares de qualidade, o apoio à economia local e à produção local de alimentos e o reforço das capacidades nacionais para gestão do Programa.

Ressalta-se a relação ao primeiro eixo que o desenho e as modalidades propostas favoreçam a terceirização da alimentação escolar com participação do setor privado e de associações no fornecimento de “serviços alimentares”, reforçando, em diversos momentos do documento, a importância do setor privado em todas as etapas do processo, inclusive na compra, provisionamento e distribuição dos alimentos.

O engajamento do setor privado e do cooperativismo representa uma oportunidade importante para o desenvolvimento local (...) O envolvimento do setor privado e do cooperativismo na prestação de serviços de alimentação para as escolas (preparação e distribuição de refeições, bem como a organização do sistema de saúde) pode criar postos de trabalho perto de escolas. Isso também ajuda a reforçar a apropriação do programa localmente<sup>44</sup> (Haiti, s.d.).

Ao ser analisado esse eixo do PSNAS, em comparação com PNAE, vê-se claramente como o sistema de crença dos atores engajados na formulação do documento (coalizão C2) incidu diretamente no desenho proposto.

Dessa forma, ao alinhar-se a proposta da coalizão C2 e estimular que o setor privado seja contratado para prestação de todos os serviços ligados à alimentação escolar, o PSNAS rompe com alguns dos princípios basilares do PNAE (e do modelo da coalizão C1): a centralidade do Estado na garantia da segurança alimentar e nutricional e a defesa das compras com um instrumento fortalecedor da AF.

---

43 Tradução do autor.

44 Tradução do autor.

O consultor contratado pelo PMA para apoiar o MENFP na elaboração do documento foi categórico em afirmar que os modelos brasileiros do PAA e do PNAE tinham pouco a aportar em termos técnicos em um contexto de fragilidade institucional como o Haiti. Também afirmou que a solução, em curto prazo, para contornar essa debilidade seria: “se apoiar nas vantagens comparativas que só o setor privado pode oferecer”.<sup>45</sup>

O consultor reiterou repetidas vezes que, no processo de formulação do documento, ele não aportaria concepções pessoais, ou dos seus contratantes (PMA/Canadá), mas seu papel seria apenas de “facilitar e sistematizar as conclusões dos processos de consulta com as partes interessadas”.<sup>46</sup> Contudo, o seu sistema de crenças e aquele dos seus contratantes (juntos na coalizão C2) aparecem claramente refletidos no extrato analisado acima.

À luz de Dolowitz e Marsh (2000), sabemos que consultores tendem a propor soluções a partir de suas concepções individuais ou corporativas (aqui da coalizão C2). Ao lograrem posicionar um consultor como principal responsável pela redação de um documento dessa magnitude, o PMA e o Canadá conseguiram incidir na formulação da política de alimentação escolar haitiana, de forma que nenhum dos pilotos brasileiros conseguiu. De forma similar, o terceiro eixo está orientado para o fortalecimento das instituições haitianas no que diz respeito ao financiamento, à coordenação e à supervisão do PNCS. Contraditoriamente, o documento reconhece uma substituição do poder público por parceiros internacionais em todas as etapas do Programa. Ademais, propõe ainda contribuições financeiras das famílias dos escolares, uma vez que seria delas “a responsabilidade primordial pela boa alimentação dos estudantes” (Haiti, 2016, p.49).

Sobre essa questão, um ex-ministro do MARNDR afirmou:

O orçamento público é a expressão da força de uma política.  
Não se pode falar em institucionalização enquanto não houver

---

45 Entrevista com consultor contratado pelo PMA para apoiar o MENFP na elaboração do PSNAS.

46 Entrevista com consultor contratado pelo PMA para apoiar o MENFP na elaboração do PSNAS.

recursos públicos alocados para compra de alimentos produzidos localmente. Dê uma olhada no orçamento haitiano nos últimos anos, faça isso e você verá quais governos realmente acreditaram nas compras da AF para alimentação escolar e quais apenas reagiram a uma demanda de financiadores internacionais (Entrevista com ex-ministro do MARNDR).

O segundo eixo, que aponta para a substituição gradual de produtos importados por produtos nacionais faz referência à Estratégia Nacional de Compras dos Produtos Locais, embora o documento nunca tenha sido oficialmente publicado.

O documento define “alimentos produzidos localmente” como aqueles “oriundos da produção agrícola haitiana ou, no caso de produtos não disponíveis no território nacional, aqueles que tenham sido processados ou enriquecidos no país”<sup>47</sup> (Haiti, 2016).

No preâmbulo do documento, o então Ministro da Agricultura afirma que mais de 80% da produção agrícola haitiana é oriunda do pequeno produtor. Contudo, em linha com os modelos das coalizões C2 e C3, a PSNCS não faz nenhuma referência a mecanismos de compras diretas específicas para o setor da AF ou nenhuma diferenciação dos agricultores quanto ao modelo de produção. Esse documento prevê a intermediação do setor privado na compra e na distribuição dos alimentos nos 10 primeiros anos da estratégia e que, após esse período, seria implementada a compra direta da agricultura local. Contudo, não detalha as ferramentas e nem arranjos institucionais que serão postos em marcha para viabilizar essa inserção.

As principais referências ao Brasil aparecem no “Projeto de Nippes”. O piloto é apresentado como uma das quatro principais modalidades de execução do PNSC ora em curso no país e como um exemplo de descentralização e compra direta do agricultor a ser perseguido nos próximos 15 anos. Assim, os principais atores envolvidos no processo de elaboração da PSNAS confirmaram<sup>48</sup> ter se debruçado sobre os instrumentos brasi-

---

47 Tradução do autor.

48 Entrevistas com funcionários e ex-funcionários do MENFP-PNSC; entrevistas com funcionários e ex-funcionários do MARNDR; entrevistas com os consultores responsáveis pela redação do documento base da PSNCS.



leiros, em busca de lições que pudessem ser úteis para a política haitiana.

Nós estivemos olhando para distintas experiências, inclusive para a experiência brasileira e para os dois pilotos financiados pelo Brasil (Projeto *Lèt Agogo* e Projeto Nippes). Foi bom ter o modelo aqui (no Haiti). Existem algumas lições que podem ser aprendidas (*lesson drawing*<sup>49</sup>), mas também desafios. (...) nós estamos explorando opções (Entrevista com consultor contratado pelo PMA para apoiar o MENFP na elaboração do PSNAS).

A análise da PSNAS à luz dos depoimentos dos seus formuladores confirma o proposto por Dolowitz e Marsh (2000) sobre os tipos de transferência de políticas estarem relacionados ao perfil dos agentes responsáveis e ao momento em que ocorre a transferência.

Por um lado, no processo de “agenda *setting*” (HOWLET et al., 2013), as entrevistas dos gestores públicos indicam um processo de “emulação” (DOLLOWITZ e MARSH, 2000) a partir das políticas brasileiras. Por outro, no processo de elaboração da política, os tomadores de decisão posicionaram os modelos brasileiros em meio a outros dos quais procuraram “extrair lições” (*lesson drawing*) em uma clara referência a um processo de “combinação” de modelos (DOLLOWITZ e MARSH, 2000). Por um lado, têm-se as iniciativas da VETERIMED e do Escritório de Nutrição e Desenvolvimento (BND no acrônimo em francês) do início dos anos 2000. Promoveram a aproximação entre agricultores familiares e o programa nacional de cantinas escolares e evidenciaram uma importante mobilização social ao redor do tema das compras locais. Pelo outro, a criação pelo MARNDR de uma instância intersetorial a fim de discutir a recuperação da agricultura local por meio de compras institucionais, demonstrando a crescente importância da questão na arena política em âmbito nacional para distintos grupos de interesse.

Como lembra Howlet et al. (2013), “no nível de formulação de políticas

---

49 Incluído pelo autor.

públicas interagem mutuamente interesses diversos, representados por diversos setores, dentre eles o Estado”.

Além de posicionar o debate na esfera pública (agenda *setting*), as iniciativas da VETERIMED e do BND foram cruciais para gerar capital humano e mobilizar uma coalizão de interesses (C2) em torno das compras locais. Essa coalizão (C2), ao ser absorvida pela máquina pública, fez avançar importantes medidas para institucionalização das experiências. Assim, um dirigente na VETERIMED passou a ser Secretário de Estado da Produção Animal no MARNDR.

### **Os limites de cooperação intergovernamental e o papel dos organismos internacionais**

Nos dois casos estudados, as notas conceituais dos projetos e os depoimentos dos funcionários do Governo brasileiro envolvidos na negociação da proposta corroboram a “intencionalidade” (EVANS, 2009) do esforço deliberado do Brasil de transferência do PAA e do PNAE para o Haiti.

No entanto, a maioria dos atores diretamente implicados na execução dos projetos- pilotos, no Haiti, afirmaram ter havido pouco ou nenhum envolvimento do MDA, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da CONAB ou do Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação (FNDE) na sua execução.

A narrativa oficial brasileira indica que a parceria com a FAO e o PMA cumpriria um duplo papel: por um lado, validar o modelo a ser transferido e, por outro, provocar uma mudança de postura dessas Organizações em relação às compras locais.

O caso estudado evidenciou que, de fato, houve uma transferência dos modelos brasileiros para a FAO e para o PMA. Porém, os casos evidenciam também que o arranjo não foi eficaz quanto ao objetivo de incidir mais diretamente no desenho da política nacional de compras locais do Haiti.

A FAO e o PMA atuaram na elaboração e difusão de uma série de estudos, documentos técnicos, recomendações políticas que têm como referência os instrumentos brasileiros do PAA e do PNAE como “boas

práticas” na luta contra a fome e a pobreza. Com propósito similar, promoveram uma série de visitas técnicas, seminários e eventos de alto nível, com participação de gestores públicos e tomadores de decisão de vários países, dentre eles o Haiti. Essa intensa atuação da FAO e do PMA na disseminação internacional dos instrumentos brasileiros foi determinante para a validação internacional dos modelos e para a construção de um contexto internacional favorável à sua replicação.

Do mesmo modo, a análise dos dois projetos evidencia que a mudança na cultura institucional, paradigma nas OI, foi determinante para que atuassem, ainda que parcialmente, como agentes de difusão dos modelos brasileiros, via disseminação de normas internacionais e por moldar a arena política nacional, a partir das arenas internacionais (MEYER et al., 1997).

Pode-se aferir que a transferência dos modelos para a FAO e ao PMA se deu principalmente por meio de três eixos. Primeiro, pela elaboração de estudos que atestavam a eficiência dos modelos, pela realização de eventos internacionais, em que os instrumentos brasileiros eram apresentados, e por meio de recomendações e diretrizes emanadas de foros como o Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas (CSA). Segundo, pela incorporação pelas organizações internacionais de ex-funcionários do Governo brasileiro implicados diretamente na formulação e/ou implementação das políticas. Terceiro, pela execução de projetos-pilotos em diversos países da América Latina, da África e da Ásia.

Conforme Evans (2009), o papel das OI como agentes de transferência de políticas se torna ainda mais evidente em contextos como o do Haiti, de tensões sociais e altas dependências da cooperação internacional. Em se tratando de compras locais, a importância da FAO e do PMA como vetores, ainda que indiretos, de transmissão do modelo brasileiro fica clara. Todos os funcionários do MARNDR e do MENFP ouvidos na pesquisa confirmaram ter tido contato com a experiência brasileira, seja por meio de visitas de estudos ao Brasil, seja pelo intercâmbio com homólogos brasileiros, facilitado pela FAO e pelo PMA.

A referida mudança nas duas OI não pode ser analisada em separado do processo mais amplo, liderado pelo Presidente Lula, de internacionali-

zação das políticas sociais e de SAN brasileiras, que envolveu também: articulação de projetos bilaterais de Cooperação Sul-Sul (SILIPRANDI, 2013), e incidência na formação da agenda de mecanismos de integração regional, como o MERCOSUL, União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a CELAC, no caso do Haiti, (MARTINS, SILVA, 2011).

### **O papel das coalizões de movimentos sociais**

São escassas as referências na literatura sobre a influência do processo integração regional por meio da CELAC na conformação de agendas nacionais. Contudo, a literatura sobre processo de regionalização latino-americana (DABÈNE, 2009) e sobre o papel do MERCOSUL na disseminação, em âmbito regional, das políticas de compras locais (MARTINS e SILVA, 2011; GRISA e PORTO, 2015) fornece importantes explicações teóricas para achados empíricos sobre o papel da CELAC na construção de um ambiente político favorável aos modelos brasileiros no Haiti.

A integração regional no âmbito da CELAC foi uma das prioridades da política externa brasileira durante os Governos Lula. Nesse contexto, como parte da dimensão internacional da Estratégia do Fome Zero, houve um esforço deliberado do Governo brasileiro em posicionar a luta contra a fome e a pobreza no centro da agenda da CELAC, principalmente por meio da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, da promoção de uma reunião ministerial sobre AF no âmbito da CELAC e da adoção do PLANSAN CELAC.

A incidência do governo brasileiro na agenda da CELAC se mostrou relevante para o caso dos modelos de compras locais no Haiti por duas razões. Primeiro, porque a validação dos modelos de compras locais brasileiros no âmbito da CELAC contribuiu para o processo de convencimento de atores-chaves do Governo e da sociedade civil haitiana e na construção de um ambiente político favorável aos modelos brasileiros no país. Segundo, porque na esteira do processo de integração regional no âmbito da CELAC se intensificaram os intercâmbios entre Brasil e Haiti sobre instrumentos de luta contra a fome e a pobreza.

Funcionários do MARNDR e do BMDPP, inclusive os próprios ex-ministros das duas pastas, confirmaram que no marco das duas reuniões de ministros da CELAC sobre AF mantiveram reuniões bilaterais com seus

homólogos brasileiros sobre políticas de compras da AF. Informaram ainda que, na agenda de cooperação facilitada pela CELAC, puderam conhecer *in loco* políticas brasileiras para fortalecimento da AF, dentre elas o PAA e o PNAE.

Além disso, funcionários da FAO e do PMA foram bastante categóricos em afirmar que a inclusão do tema das compras públicas nas declarações ministeriais emanadas das duas reuniões e no “PLANSAN CELAC 2025” contribuiu significativamente para sensibilizar os atores políticos haitianos sobre a importância do tema das compras locais e “gerar ambiente propício para formulação em âmbito nacional de um instrumento dessa natureza”.<sup>50</sup>

Essa confluência entre os interesses do Governo brasileiro (C1) e do Governo haitiano (C3), facilitada pelo processo de integração regional no âmbito da CELAC, foi decisiva para viabilizar o processo de transferência dos modelos brasileiros por meio da Cooperação Sul-Sul.

A exemplo do relatado por Grisa e Porto (2015) e Martins e Silva (2011) sobre a incidência de redes de organizações de agricultores familiares no âmbito do MERCOSUL, na esteira do processo de integração regional no âmbito da CELAC, nota-se a conformação de importantes redes regionais de organizações da sociedade civil, como a Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos e a Coordenação Latino Americana de Organizações do Campo (CLOC).

De acordo com seus dirigentes<sup>51</sup>, o tema das compras da AF está na pauta dos três principais movimentos sociais ligados à questão agrária no Haiti: Tete Kole,<sup>52</sup> Movimento Camponês de Papaye<sup>53</sup> (MPP no acrônimo em francês) e Movimento Campesino Nacional do Congresso de Papaye<sup>54</sup> (MPNKP, no acrônimo em inglês).

Os três movimentos são parte da Via Campesina e da CLOC. Conforme

---

50 Entrevista com funcionário do escritório local da FAO.

51 Entrevistas com dirigentes do Tete Kole, do MPP e MPNKP.

52 Solidariedade em creole

53 Tradução do autor.

54 Tradução do autor.

visto anteriormente, a Via Campesina foi um ator-chave na formulação e na implementação do PAA e no PNAE, estando ativamente engajada na disseminação internacional do modelo no âmbito regional, como demonstra MARTINS e SILVA (2011), no caso do MERCOSUL.

Segundo representantes da Via Campesina no Haiti, a experiência brasileira de fortalecimento da agricultura através de programas de compras locais foi chave para posicionar o tema como uma das prioridades da Via Campesina Internacional e da CLOC. Inspirados pelos resultados positivos do PAA e do PNAE, na garantia de mercados para produção familiar e camponesa, movimentos sociais da região<sup>55</sup> se organizaram para incidir nos espaços de tomada de decisão dos mecanismos de integração regionais, como a reunião de ministros sobre AF da CELAC, a fim de pressionar seus governos para adoção de programas similares.

Também, a partir do intercâmbio com organizações de produtores brasileiros, a Via Campesina brasileira desenvolveu sua própria estratégia de incidência na arena doméstica para impulsionar programas inspirados nos modelos brasileiros.

Segundo representantes do Governo brasileiro,<sup>56</sup> a articulação da sociedade civil, em âmbito regional, foi chave para que o Brasil lograsse posicionar o tema das compras públicas na agenda dos mecanismos de integração regional.

O papel dos movimentos sociais na cooperação com Haiti é muito importante, seja da sociedade civil brasileira, seja da sociedade civil haitiana. Atuação da Brigada da Via (Campesina Internacional) após o terremoto de 2010 foi heroica e aproximou muito os movimentos dos dois países. Essa aproximação é chave porque, se não fosse pela atuação marcante da sociedade civil nesse tema, seria muito difícil sensibilizar os Governos, porque mexe com os interesses do grande capital, como a indústria de alimentos (Funcionário do MRE).

55 Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos, Coordenação Latino-Americana de Organizações do Campo e Via Campesina.

56 Entrevista com funcionário do MRE.

Desde o terremoto de 2010, a Via Campesina Internacional mantém uma brigada de apoio aos movimentos no Haiti, a Brigada Dessalines,<sup>57</sup> para cujos membros, apesar da composição diversificada, o grupo tem sido liderado por nacionais brasileiros desde o início, e a maior parte do apoio técnico e financeiro vem da Via Campesina Brasil.

Os seus membros relataram que a cooperação entre os movimentos do Brasil e do Haiti em temas de compras locais antecede a chegada da Brigada ao Haiti, quando, em 2007 e 2008, cooperativas brasileiras com experiência em comercialização com PAA e PNAE receberam técnicos haitianos em um programa de intercâmbio.

Os membros da Brigada disseram que os resultados positivos das políticas sociais brasileiras despertam muito interesse nos movimentos sociais haitianos, mas aclararam que, nos programas de formação, não são apresentados detalhes dos instrumentos brasileiros, mas sim o conceito por trás da política e a importância de iniciativas dessa natureza para desenvolvimento rural.

Dessa forma, a integração regional latino-americana e caribenha foi, ao mesmo tempo, arena de internacionalização das demandas de movimentos sociais haitianos e vetor de importação de modelos brasileiros validados no âmbito da CELAC. Se, por um lado, os movimentos sociais do Brasil e do Haiti se beneficiaram dos espaços de intercâmbio criados pelos processos de regionalização intergovernamental, por outro, foram responsáveis eles mesmos por um processo de regionalização paralelo, na medida em que internacionalizaram demandas locais e importaram soluções validadas regionalmente.

Ainda que a articulação dos movimentos sociais dos dois países, abrigada por um processo mais amplo de articulação internacional da Via Campesina e da CLOC em torno do tema das compras locais, não seja suficiente para confirmar um processo de “regionalização pela base” (PASQUIER; WEISBEIN, 2004) no âmbito da CELAC, certamente confirma a tese de Evans (2009) de que redes de atores que buscam promover discursos

57 Entrevistas com representantes da Brigada Dessalines.

dominantes sobre políticas públicas atuam como fontes transnacionais de transferência de políticas.

## Considerações finais

Os projetos “*Lèt Aggò*” e “Projeto de Nippes” podem ser entendidos primeiramente como o fruto de diversos processos intergovernamentais de transferência de políticas mediados por organizações interacionais.

Contudo, a FAO e o PMA destacam-se, de modo geral, pela sua atuação em matéria de circulação de “normas internacionais” que configuram, entre outros efeitos, um contexto internacional e nacional favorável para a disseminação nos países como Haiti dos instrumentos brasileiros.

A mudança na cultura institucional nos organismos internacionais foi determinante para que atuassem, ainda que parcialmente, como mediadores dos modelos brasileiros de políticas de SAN e por moldar a arena política nacional, a partir das arenas internacionais (MEYER et al., 1997).

De igual modo, se por um lado os movimentos sociais do Brasil e do Haiti se beneficiaram dos espaços de intercâmbio criados pelos processos de regionalização intergovernamental, por outro foram responsáveis eles mesmos por um processo de internacionalização de demandas locais e importaram soluções validadas regionalmente.

A análise dos processos de adaptação em âmbito nacional dos modelos e da institucionalização das compras locais no Haiti evidenciou a existência de coalizões de interesse no âmbito da FAO, do PMA e do Governo haitiano, que foram determinantes para que a transferência fosse incompleta, desinformada e inapropriada.

De forma similar, os estudos também evidenciaram que a trajetória pessoal de alguns atores está diretamente ligada ao desempenho paralelo ou imbricado entre as três modalidades de disseminação dos programas de compras locais. Embora as “abordagens centradas em processo” (EVANS, 2009) dediquem especial atenção às relações entre atores na realização da



transferência de políticas públicas, a cooperação entre Brasil e Haiti, em matéria de compras públicas, evidencia o peso da trajetória desses “agentes de polinização” por meio dos mecanismos e espaços da Cooperação Sul-Sul.

A duração desta pesquisa não permitiu maior aprofundamento na análise comparativa dessas trajetórias individuais. No entanto, ficou evidente o papel dos ex-funcionários do Governo brasileiro que estiveram envolvidos no desenho e na implementação do PAA e PNAE, que, posteriormente, assumiram funções estratégicas em OI, notadamente a FAO e o PMA, para a difusão do tema dentro dessas organizações. Logo, esses indivíduos agiram voluntária ou involuntariamente como agentes de “polinização” das compras públicas, contribuindo, inclusive, para formação de comunidades epistêmicas (EVANS, 2009), com forte influência em processos de tomada de decisão, dentro e fora dessas instituições.

De fato, o impacto desses agentes de polinização mostra a eficiência do arranjo adotado pelo Governo brasileiro com a opção de trabalhar em parceria com a FAO e o PMA, a fim de ampliar a capacidade de disseminação das compras públicas da AF. Contudo, os dois casos estudados evidenciaram que um maior engajamento das instituições brasileiras responsáveis pela implementação do PAA e do PNAE, inclusive das organizações da sociedade civil, e a interpretação em âmbito nacional no país receptor teriam sido mais eficientes e mais bem sucedidos.

## Referências

DABÈNE, O. The Politics of Regional Integration in Latin America: theoretical and comparative explorations, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Learning From Abroad: The Role Of Policy Transfer In Contemporary Policy Making. Governance An International Journal of Policy Administration and Institutions, v.13, p. 5-24, 2000.

EVANS, M. Policy Transfer in Critical Perspective. Policy Studies, v. 30, p. 243-68, 2009.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo (SOF), 2012. Disponível em : <http://www.fao.org/publications/>. Acessado em 10 de dezembro, 2016.

\_\_\_\_\_. Appui à la filiere lait et amélioration de la Sécurité Alimentaire des ménage – Rapport Final. Porto Príncipe, s/d. Acesso Reservado.

\_\_\_\_\_. Appui à la filiere lait et amélioration de la Sécurité Alimentaire des ménage - Project Document. Porto Príncipe s/d. Acesso Reservado.

GRISA, C.; PORTO, S. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil / Organizadores Catia Grisa [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

HAÏTI. Politique et Strategie Nationales d’Alimentation Scolaire (PSNAS). 2016. Disponível em: < <http://menfp.gouv.ht/doc-alimentation-scolaire.html>>. Acessado em 10 de setembro, 2016.

\_\_\_\_\_. Document de Stratégie Nationale d’Achats de Produits Locaux en Haïti. Porto-Príncipe, s/d. Acesso pessoal.

HOWLET, M.; PERL, A.; RAMESH, M. Formulação de Políticas: instrumentos e design. In: \_\_\_\_\_. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. 3ed. Rio de Janeiro: Elsevier, cap. 5, pp. 123-155, 2013.

LOPES FILHO, M. Compras locais como vetor de desenvolvimento rural: a experiência da cooperação brasileira no Haiti. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural), Faculdade UNB de Planaltina, Universidade de Brasília. Brasília, p. 169, 2017.

MALUF, R. S.; SANTARELLI, M.; PRADO, V. (2014). A Cooperação Brasileira em Segurança Alimentar e Nutricional: Determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional. R. Janeiro, CERESAN/UFRRJ, 43 P. (Texto para discussão N. 3). Disponível em: <<http://ufrrj.br/cpda/ceresan>>. Acessado em 10 de dezembro, 2015.

MARTINS, R.; SILVA, C. 2011. Políticas sociais e Participação Social: a constituição de uma esfera pública regional no MERCOSUL. Disponível em: < [http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/pdfs/boletim\\_internacional/110228\\_boletim\\_internacional05\\_cap7.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/pdfs/boletim_internacional/110228_boletim_internacional05_cap7.pdf) >. Acessado em 10 de dezembro, 2016.

MEYER, J. W. FRANCK, D.J., HIRONAKA, A., SCHOFER, E., TUMA, N.B., The structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990, International Organization, v. 51, n. 4, P. 623-651, 1997.

MILHORANCE de CASTRO, C. Le rôle du Sud dans la fabrique du développement: l'internationalisation des instruments des politiques publiques brésiliennes pour le secteur rural le cas du Mozambique et des arènes multilatérales. Université Paris Saclay et Université de Brasília. Sceaux, le 29 Juin, 2016

PASQUIER, R; WEISBEIN, J. L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une Sociologie Politique de l'Intégration Communautaire. Politique Européenne, n. 12, p. 5-21, 2004.

RISSE-KAPPEN, T. Bringing Transnational Relations Back. In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions, Cambridge University Press, 1995.

RONDÓ, M.; LOPES, M. Política Externa e Democracia: a construção de novos paradigmas em Segurança Alimentar e Nutricional. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, dezembro, 2016.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C., (ed.). Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1993.

SILIPRANDI, E. Los Programas de Compras Públicas de Brasil: escuelas y circuitos cortos. In. Seminario Agricultura Familiar Y Circuitos Cortos. CEPAL, FAO, OMS, CIRAD, RED PP-AL, Santiago de Chile, 2013.

WORLD FOOD PROGRAM . Home-grown school meals pilot project for the Municipality of Petite Rivière de Nippes. Project Document. Haiti, s/d.

## **COMPRAS PÚBLICAS E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO PARAGUAI: A DISSEMINAÇÃO DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E A ADAPTAÇÃO DO MODELO**

Eduardo de Lima Caldas | Mário Lúcio de Ávila

As compras públicas para a alimentação escolar ganharam destaque recente como política inovadora pela adição do componente compra direta da agricultura familiar. A fórmula combina a garantia de alimentação saudável para os estudantes com mercado e renda para os agricultores familiares. Assim, do ponto de vista temático, o que outrora era visto tão somente como tema de nutrição, passa a ser visto como temas tanto de políticas públicas, como de segurança alimentar nutricional, de estratégias de geração de trabalho e renda, de políticas públicas e de agricultura familiar.

Mais recentemente, em decorrência da expansão da experiência brasileira para países da América Latina e da África, as compras governamentais para alimentação escolar também passam a ser vistas como tema de disseminação de políticas públicas.

Nesta perspectiva de analisar a política de compras governamentais de alimentação escolar do Paraguai a partir dos processos de difusão de políticas públicas na América Latina pode-se afirmar que se trata de um modelo híbrido de difusão. Mais do que buscar encontrar ordem e coerência ao longo da trajetória da construção da política paraguaia, o que se observa é a complexidade do processo de difusão em decorrência de diferentes

ideias aportadas por diferentes atores com seus respectivos interesses.

Apesar da forte influência do “modelo brasileiro” difundido mediante acordos de cooperação Sul-Sul, o modelo paraguaio é contingenciado pelas “circunstâncias, conjunturas e processos que fortaleceram as transições democráticas, as quais abriram janelas de oportunidade para movimentos sociais atuarem nacionalmente e internacionalmente” (BONNAL et al., 2010); é também influenciado e induzido institucionalmente por financiamentos e apoios institucionais de organizações internacionais (PECK e THEODORE, 2012); pela cooperação internacional bilateral Sul-Sul (FARIA, 2012); e finalmente pelos processos de regionalização e de integração regional, em particular no marco do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) (GIRAULT, 2009; DABÈNE, 2009).

A experiência e os mecanismos adotados por países como o Brasil e o Equador serviram de referências para diversos países da América Latina e da África. Os programas vigentes nestes países demandam uma combinação de mecanismos complexos e distintos associados aos elementos compras governamentais, alimentação escolar e produção agrícola familiar que exigem um arcabouço legal adequado e coordenado para o sucesso das iniciativas.

Países como Nicarágua, Honduras e Paraguai instituíram projetos-pilotos nos anos de 2014 e 2015 e contaram com diferentes formas de apoio institucional local ou internacional para a formulação, adequação e implementação das respectivas políticas.

No caso do Paraguai, objeto deste estudo, a trajetória das compras públicas da agricultura familiar está ligada a questões políticas e econômicas de relações bilaterais com o Brasil: a presença da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), a influência da Reunião Especializada de Agricultura Familiar do Mercosul (REAF) e as forças políticas locais.

O objetivo deste texto foi resgatar a trajetória do Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar no Paraguai, as instituições e atores envolvidos na disseminação da ideia, bem como suas ideias, estratégias e in-

teresses em discutir como a adequação local da experiência foi estruturada.

O texto está organizado, além desta Introdução, em um sintético resgate normativo das compras públicas no Paraguai, as experiências pontuais de compras diretas e indiretas, uma seção destinada ao orçamento e fontes de financiamento, os atores internos e atores externos, os resultados alcançados e aspectos inovadores e as estratégias e interesses na adequação local do Programa de Alimentação Escolar no Paraguai. Concluímos com comentários finais.

## **As compras públicas no Paraguai**

O Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar no Paraguai foi constituído a partir do Decreto 1056/2013, muito embora a confecção do referido instrumento tenha demandado um conjunto de concertações e provavelmente esteja intrinsecamente vinculado ao Fundo Nacional de Investimento Público e Desenvolvimento (FONACIDE) instituído em 2012.

Em 2015, o Decreto 1056/2013 foi substituído pelo Decreto 3000/2015. A alteração não foi apenas formal, mas, antes de tudo, de escopo e conteúdo, e implicou inclusive o deslocamento do órgão responsável pela gestão do Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar, que passou da Secretaria Técnica de Planejamento do Ministério da Fazenda para o Ministério da Educação.

O Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar no Paraguai é uma mescla de programas instituídos em outros países na América Latina. O parâmetro mais amplo de influência sobre o Paraguai é o conjunto de medidas ocorridas no Brasil em termos de compras públicas da agricultura familiar com destaque para o Programa de Aquisição de Alimentos e fundamentalmente o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Trata-se de uma iniciativa que procura ao mesmo tempo garantir alimentação escolar para todos os estudantes do primeiro ciclo de educação e garantir a injeção de recursos financeiros para o agricultor familiar por

meio das compras públicas governamentais. Trata-se, assim, de uma iniciativa multisetorial capaz de articular aspectos relacionados à saúde, educação e desenvolvimento econômico e social local e territorial.

Em 2010 (23/02/2010), o governo paraguaio lançou o Programa “Vaso de Leche”, que constituía em distribuir leite para os estudantes do ensino público no Paraguai. Tratou-se de uma iniciativa importante do ponto de vista de complementação alimentar, porém, isolada. A partir de então, se iniciou uma ampla discussão sobre “alimentação escolar” no país. Em 2014, foi aprovada uma Lei Nacional de Alimentação Escolar (5210/2014).

A Lei de Alimentação Escolar estabelece que o Estado garantirá os recursos financeiros para assegurar a alimentação escolar por meio do orçamento geral, dos royalties de Itaipu e compensações de áreas afetadas, do FONACIDE e outras fontes.

A dotação orçamentária envolvida advém do orçamento geral do país, dos royalties e compensações (Lei 3984/2010<sup>58</sup>), do Fundo Nacional de Investimento Público e Desenvolvimento (FONACIDE) e Fundo para Excelência da Educação e Investigação, os dois últimos criados pela Lei 4758/2012.<sup>59</sup>

Concomitantemente ao processo de melhoramento da alimentação escolar, iniciou-se uma série de discussões sobre compras públicas como estratégia para valorização da agricultura familiar. É muito difícil falar de um marco inicial, mas a 7ª Reunião Especializada em Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul, ocorrida em maio de 2007, foi um marco importante neste processo

Observa-se, portanto, três processos concomitantes: a implementação do Programa “Vaso de Leche” em 2010 e a Lei Nacional de Alimentação Escolar em 2014; a aprovação do Fundo Nacional de Investimento Público e Desenvolvimento (FONACIDE) instituído em 2012; e os Decretos 1056/2013 e 3000/2015 que instituem o Programa de Compras Públicas

---

58 Establece la distribución y depósito de parte de los denominados “Royalties” y “Compensaciones en Razón de Territorio Inundado” a los Gobiernos Departamentales y Municipales”.

59 Lei que cria o FONACIDE e Fundo de Excelência da Educação e Investigações.

## Diretas do Agricultor Familiar.

Nestas três frentes, observa-se a relevância da FAO como articuladora de disseminação de iniciativas entre países da América Latina e do Brasil como país que havia instituído instrumentos de políticas públicas (leis, orçamento, sistema de informação, autoridades públicas, instituições específicas, dentre outras) e articulado os referidos instrumentos de forma intersetorial.

As compras públicas no Paraguai são responsabilidade constituída por lei específica do país. Comparado com o Brasil, é como a Lei 8.666 que regulamenta o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal e “estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

No Paraguai, para o caso específico da alimentação escolar e sua relação com a agricultura familiar, foram criadas normas específicas como o Decreto 1056/2013<sup>60</sup> substituído pelo Decreto 3000/2015,<sup>61</sup> além da Lei 5210/2014,<sup>62</sup> a Resolução 1263/2015,<sup>63</sup> o Decreto 2366/2014<sup>64</sup> e a Resolução DNCP 2915/2015.<sup>65</sup>

A autoridade de aplicação da Lei de Alimentação Escolar é o Ministério da Educação e Cultura (MEC) em parcerias com outras instituições (Ministério da Saúde) e os governos estaduais (departamentos) e municipais (municipalidade).

Tanto os governos estaduais quanto os governos municipais estão encarregados de planejar, organizar e fiscalizar os programas em parcerias com os entes nacionais.

---

60 Estabelece modalidade complementar de contratação simplificada para compras públicas da agricultura familiar.

61 Também estabelece modalidade complementar de contratação simplificada para compras públicas da agricultura familiar.

62 Lei de alimentação escolar e controle sanitário.

63 Lista de produtos da agricultura familiar e preços de referência para subsidiar o Decreto 3000/2015.

64 Regulamenta a Lei 5210/2014.

65 Resolución DNCP 2915/2015 “Requisitos de Calificación de la Compra a los Productores de la Agricultura Familiar.



No tocante às compras públicas da agricultura familiar de maneira simplificada, o Decreto 3000/2015, regulamentado pela resolução DNCP 2915/2015, é a referência vigente. Por meio deste instrumento, o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAC) assume papel fundamental no acesso dos agricultores familiares ao processo e também é responsável pela organização da oferta por meio de apoio organizacional, logístico e de extensão rural aos agricultores familiares, enquanto o Ministério da Educação e Cultura (MEC) responde pela coordenação de todos os processos quando ligados à alimentação escolar.

Pode-se dizer, portanto, que o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAC) está responsável pela organização da oferta dos produtos por meio de apoio organizacional e logístico dos agricultores familiares, além dos serviços de extensão rural, principalmente relacionados com técnicas tanto na agricultura quanto na pecuária; e o Ministério da Educação e Cultura (MEC) está responsável pela organização da demanda, por meio da criação de um mercado institucional. Por fim, a Direção Nacional de Contratações Públicas (DNCP) permanece como órgão central no desenho e operacionalização dos processos de contratação e apoio aos órgãos demandantes.

O Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar no Paraguai foi constituído, como indica o próprio nome, para facilitar a relação entre o governo paraguaio como comprador de gêneros alimentícios; e o agricultor familiar, como produtor dos referidos gêneros alimentícios. Nesta medida, o programa constrói um mercado institucional e enfrenta uma série de problemas, tais como o combate à fome; a melhoria qualitativa e quantitativa da alimentação escolar e a melhoria de renda do agricultor familiar.

O Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar no Paraguai, ao gerar demanda para o agricultor familiar, revela uma série de problemas (gargalos) pouco perceptíveis relacionados com a capacidade de oferta dos agricultores e com a capacidade institucional do governo em atendê-los em termos de extensão rural.

O Paraguai realiza e realizou compras públicas de forma convencional

(Lei de Licitação<sup>66</sup>) para alimentação escolar pelo menos desde o início dos anos 2000. A partir de 2010, a Compra Pública de Alimentação Escolar passou a ser realizada de forma centralizada por meio do Programa “Vaso de Leche”. No entanto, com a promulgação da Lei de Alimentação Escolar (5210/2014), que exige a oferta de produtos frescos, a regularidade na oferta e o equilíbrio nutricional do cardápio, observam-se mudanças significativas no tratamento dado ao tema da alimentação escolar.

A mesma lei priorizou, no inciso “f”, a compra de alimentos da agricultura familiar no âmbito do local de consumo, oportunizando gerar um nicho de mercado para estes agricultores, fortalecer a associação entre eles para ampliarem suas escalas de produção e assim atenderem à demanda gerada pelo mercado institucional, criar capacidade organizativa destes e ainda estimular a diversificação produtiva e a formalização do empreendimento e promover o desenvolvimento socioeconômico territorial.

A narrativa sobre o processo de construção do Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar no Paraguai permite observar que, no curto período de 2010 a 2015, foi construído um conjunto de instrumentos de políticas públicas, sobretudo, os instrumentos normativos, ou seja, leis, decretos e resoluções. Também possibilita observar ao menos um conflito interno que diz respeito a três órgãos internos do governo: o Ministério da Educação e Cultura (MEC); o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAP); e a Direção Nacional de Contratações Públicas (DNCP). O conflito se evidencia na alteração do Decreto 1056/2013 para o Decreto 3000/2015.

## **As experiências pontuais de compras diretas e indiretas**

Dentre as compras públicas, seja de caráter direto, seja de caráter indireto, a que mais viceja é a relacionada às compras públicas para alimentação escolar. Então, deve-se observar que, embora a experiência paraguaia seja de âmbito nacional, a FAO estimulou experiências- pilotos, dentre as quais a de Yhu. Em 2015, Yhu foi o único município que fez compras públicas diretas. O caso, por meio da iniciativa local, indica que a iniciativa de compras públicas diretas se fortalece por causa da articulação conjunta

66 Lei de contratações públicas – Lei 2051/2003, modificada pela Lei 3439/2007.

do governo municipal com a sociedade civil.

A experiência de compras públicas indiretas ocorreu inicialmente em Assunção, capital paraguaia, e também no Departamento de Cordilheira. Em Assunção, o contrato de compra é feito entre o governo e as empresas. Estas, por sua vez, assumem o compromisso de gastar pelo menos 30% do valor contratado comprando seus produtos a serem revendidos para o governo dos agricultores familiares. Embora o volume de compras seja o mais alto do país, atores sociais individuais diretamente envolvidos com o processo afirmam que as referidas empresas não cumprem o acordo dos 30% e têm gasto apenas valores entre 10% e 20% dos recursos contratados com o governo na agricultura familiar. No Departamento de Cordilheira, as informações são de que os 30% estabelecidos são cumpridos.

## Orçamento e fontes de financiamento

Em 2014, foi definido um plano de desenvolvimento envolvendo o Programa de Compras Públicas da Agricultura Familiar. O Paraguai possui um plano de desenvolvimento<sup>67</sup> 2014-2030, de cunho estratégico, cujo eixo primário é a redução da pobreza. Neste eixo, o Programa Semeando Oportunidades, desenvolvido pela Secretaria Técnica de Planejamento (STP), tem como uma das linhas de ação a geração de receitas e o arranjo de compras públicas para as famílias da agricultura familiar.

Por não haver mínimo estabelecido (desde que não seja zero) para as compras públicas da agricultura familiar no Paraguai, os recursos disponíveis para a execução das compras públicas são variados, conforme a entidade demandante estabelece nas chamadas públicas.

O Programa de Alimentação Escolar do Paraguai (PAEP) tem orçamento próximo dos 105 milhões de dólares/ano. O governo central tem orçamento de aproximadamente 50 milhões de dólares para aquisição de produtos alimentícios (em todos os setores de aplicação, com destaque para a assistência social), além do Fundo (FONACIDE), que conta com

67 Aprovado pelo Decreto 2794/2014.

87 milhões de dólares, dos quais 30% obrigatoriamente devem ser gastos com alimentação escolar (almoço escolar). Destaca-se que, de acordo com o Fundo, os recursos devem ser gastos da seguinte forma: 50% em infraestrutura; 30% em alimentação; 20% em outros gastos.

## **Atores internos e atores externos**

No processo de construção do Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar no Paraguai, observa-se, além dos atores internos, dentre os quais, o Ministério da Educação e Cultura (MEC), o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAP) e a Direção Nacional de Contratações Públicas (DNCP), exemplos internacionais, fundamentalmente, os relacionados à experiência da Bolívia, inspiradora do “Vaso de Leche”, à experiência do Equador e, principalmente, à experiência do Brasil. Assim, Bolívia, Brasil e Equador constituem-se como atores externos presentes no processo de institucionalização do Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar no Paraguai.

A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) brasileira é uma forte referência inicial no tocante ao modelo de gestão e execução das compras públicas diretas do Programa paraguaio. No caso do Equador, a referência se volta para um instituto que faz o processo de gestão das compras de maneira indireta.

Além desses dois conjuntos de atores, observados em diferentes escalas (os atores internos ao Paraguai e os atores internacionais), há um conjunto de atores “mediadores” das ideias: a FAO, a REAF e o Mercosul.

Na exposição de motivos do Decreto 1056, há 16 considerações que justificam a importância do referido Decreto. Nestas justificativas, tanto a FAO quanto o Mercosul e a REAF são citados, o que demonstra efetivamente a importância de atores internacionais no processo de criação de um mercado institucional nacional em que o agricultor familiar possa se beneficiar.

Neste Decreto, a FAO é citada explicitamente na exposição de motivos,

procurando articular os seus principais objetivos em relação a ele:

“Que o Plano Estratégico de Alimentação 2008-2013 do Programa de Alimentação Mundial das Nações Unidas busque entre seus principais objetivos reforçar as capacidades dos países para reduzir a fome, fomentando o consumo nacional”.

Ainda no Decreto, a REAF também é explicitamente citada na exposição de motivos:

“Que o Paraguai é parte integrante da Reunião Especializada da Agricultura Familiar – REAF – Mercosul – que se constitui em ferramenta para promover e lograr transformações significativas na estrutura social e econômica dos países da região com a participação ativa e decisiva da Agricultura Familiar e suas organizações”.

O Mercosul é citado da seguinte forma:

“Que a Declaração Conjunta de Ministros dos Estados Parte do Mercosul sobre “Compras e Aquisições Públicas de Alimentos da Agricultura Familiar” ocorrida em 18 de novembro de 2010 tenha indicado o fator fundamental do poder público na promoção social e econômica do meio rural através do fortalecimento da agricultura familiar, a que deve contribuir com o abastecimento do mercado institucional de alimentos por meio de compras e aquisições governamentais de alimentos para diversos fins e que permitam que os agricultores familiares comercializem seus produtos a preços justos”.

Finalmente, outros dois atores: a sociedade civil e o Congresso paraguaio. Apesar de uma sociedade civil pouco organizada, há que se destacarem técnicos do governo multiposicionados. Neste aspecto, deve-se considerar que o trabalho sobre compras públicas e a disseminação da referida ideia começou há cerca de 5 anos. No início era um grupo informal de técnicos e burocratas vinculados aos ministérios, mas fundamentalmente ao Ministério da Agricultura e Pecuária, interessados no assunto, articulados com a REAF e trabalhando para implementar as compras públicas por meio de ações específicas e experimentais dos ministérios com os municípios. Na REAF, os técnicos paraguaios participantes não eram representantes governamentais, mas representantes da sociedade civil. As principais referências veiculadas na REAF relacionadas às compras públicas eram da experiência brasileira.

A REAF como fórum transnacional e a multiplicidade de atores que dela participam indicam a importância desse fórum inter/transnacional mais ou menos formal e mais ou menos articulado por intermédio de mediadores que fazem “configurações transnacionais” (espaços de interação e negociação) (MASSARDIER e PESCHE, 2011, p. 8).

No Congresso paraguaio, por sua vez, o tema das compras públicas também se faz presente. Há uma Frente parlamentar contra a fome. Dentre os senadores participantes desta Frente, destacam-se a senadora Blanca, ex-ministra de Educação do governo Nicanor (2003-2008), responsável pela implementação do Programa Vaso de Leche, e o Senador Lugo, ex-presidente da República. Dentre os deputados participantes da Frente, destaca-se Olímpio Rojas. Enquanto os senadores estão mais preocupados com o debate sobre o combate à fome a partir da “agricultura familiar” e questões relacionadas com a reforma agrária, por exemplo; os deputados estão mais empenhados em discutir o combate à fome a partir das “compras públicas”. Outra vez, é possível interpretar o debate em termos econômico a partir de uma preocupação por parte dos senadores mais relacionada com a organização da oferta e as condições objetivas para que o agricultor familiar seja capaz de produzir, por meio de terra, crédito e acesso a serviços técnicos, e uma preocupação por parte dos deputados mais relacionada com o efeito multiplicador através do forta-

lecimento de um mercado institucional.

## Resultados alcançados e aspectos inovadores

Em 2013, 90% das aquisições para a alimentação escolar foram destinadas a compras de produtos desidratados e apenas 10% para alimentos frescos. No ano de 2014, com a promulgação do arcabouço legal já citado, os números se inverteram: 85% foram destinados a pratos frescos, 4% para produtos desidratados e 11% alcançaram os agricultores familiares por meio do Decreto 1056/2013, o qual é um marco inovador, sobretudo em relação à agricultura familiar, porque desencadeou a necessidade de reorganização da oferta (empresas, produtores e agricultores familiares), da assistência técnica (Ministério da Agricultura - MAG), do setor de Nutrição e Saúde (Ministério da Saúde), do Ministério da Educação e de toda a burocracia pública nos níveis estaduais e municipais para realizar as compras públicas de maneira direta.

Da mesma forma, o setor empresarial percebeu nessa construção institucional por meio da promulgação da referida Lei uma oportunidade de negócios com o governo, dado que há disponibilidade de recursos financeiros na ordem aproximada de 130 milhões de dólares/ano<sup>68</sup>. Diante desse novo interesse (interesse empresarial), observa-se um esforço intenso da mídia local em desqualificar o Decreto 1056/2014. Daí uma hipótese para compreender as mudanças no seu texto e sua substituição pelo Decreto 3000/2015 e a regulamentação da Resolução DNCP 2915/2015, que estabelece os mecanismos de qualificação para incorporar os agricultores familiares na cadeia de provedores de alimentos preparados (empresas privadas de fornecimento de alimentos para as chamadas públicas).

No Decreto em vigor (3000/2015) ainda, ocorre a incorporação do papel central do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAG) no registro de produtores familiares, estabelecimento de preços de referências e assistência

---

68 Presupuestos para la adquisición de Alimentos – Ministerio de Hacienda (TC: 5,500) – Rubro 310 (Gov. Central) – US\$ 49.941.849; Rubro 848 (MEC, Gobernacion e municipalidad, FONACIDE) – US\$ 87.337.084.

técnica como requisito. Outra inovação foi a instituição de uma mesa técnica interinstitucional composta por representantes de oito organismos e entidades do estado paraguaio.

A regulamentação inicial priorizava as compras públicas diretas junto aos agricultores familiares (mesmo que não houvesse mínimo estabelecido, desde que diferente de 0%). No entanto, com a alteração do Decreto, a possibilidade de compras indiretas ganhou espaço, permitindo que empresas intermediassem as compras junto aos agricultores familiares conforme as exigências das chamadas públicas.

## **Estratégias e interesses na adequação local do Programa de Alimentação Escolar no Paraguai**

No desenho do arranjo de Compras Públicas da Agricultura Familiar estabelecido pelo governo do Paraguai, no marco da Lei da Alimentação Escolar, as relações entre o poder público e os agricultores familiares buscam, ao mesmo tempo, gerar renda aos agricultores familiares, fortalecer as capacidades produtivas, organizativas e gerenciais destes, diversificar suas produções e consumo, contribuir para a descentralização das políticas, para a formalização de empreendimentos e, por conseguinte, para o desenvolvimento territorial.

No componente da demanda, (as escolas e os estudantes), o programa procura, ao mesmo tempo, promover a descentralização, a participação social e o desenvolvimento da economia local (artigo 7) ao garantir aos estados e municípios a tarefa de planejar, organizar e monitorar a oferta de alimentos saudáveis, contratados no nível local, respeitando hábitos alimentares e disponibilidade de produtos.

Ao garantir este arranjo, a Lei fomenta o necessário debate para que se alterem as relações entre os atores externos ao governo central. No entanto, a recente crise política do país teve consequências no redesenho das relações entre sociedade e governo, afetando as ambições iniciais.

Enquanto no Decreto 1056 vislumbrava-se apenas a participação de agri-



cultores familiares individuais e também por suas organizações, no Decreto 3000 amplia-se a participação também para empresas privadas, que uma vez “contratadas” devem comprar uma porcentagem de seus produtos da agricultura familiar.

Devido ao histórico de baixa participação da sociedade civil nas decisões do país, associado à recente proposta das compras públicas, os atores envolvidos ainda não assumiram o protagonismo esperado. Se por um lado há um conjunto de iniciativas favoráveis para a sociedade civil, por outro lado, a iniciativa privada e o próprio governo tratam de manter as regras do jogo sobre seu domínio.

Por fim, é importante ressaltar que a agricultura familiar do Paraguai nunca tivera acesso a mercados regulares, salvo poucas exceções. A possibilidade de uma parcela de mercado para garantir fluxo de receitas e, conseqüentemente, autonomia é inovadora, porém despertou o interesse de empresas privadas que historicamente se beneficiaram da intermediação desta relação.

## **Considerações finais**

O arranjo de compras públicas do Paraguai ainda está em fase de estruturação. As iniciativas mais organizadas são recentes e não têm força de lei, apesar de possuírem garantias orçamentárias que permitem sua operacionalização em todo o território.

O início dos esforços em instituir as compras públicas da agricultura familiar na alimentação escolar remete à combinação política envolvendo os ex-presidentes Fernando Lugo (Paraguai) e Luís Inácio Lula da Silva (Brasil) e as ações da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF) no Mercosul, que conta com a participação de ambos os países.

A Organização das Nações Unidas para a alimentação (FAO) executou e executa um papel fundamental na consolidação do tema, por permitir que as iniciativas de países já experimentados fossem visitadas pelos gestores paraguaios, além de coordenar projetos no âmbito regional e nacional com olhares estratégicos no país.

Ressalta-se que o Paraguai, que decretou<sup>69</sup> a redução da pobreza como prioridade nacional, é considerado prioritário na ação pelo FAO/ONU na América Latina.

No escopo do Governo Central está a responsabilidade pela implementação na capital (Assunção), enquanto nos estados e municípios, a responsabilidade é do gestor local. Apesar deste arranjo descentralizado, o papel de protagonista do Ministério da Educação e Cultura (MEC), que responde pela execução na capital, é fundamental para gerar os efeitos positivos no restante do país. Durante o ano de 2014, se realizaram três experiências-pilotos de compras públicas nos estados de Misiones e Paraguari e no município de Yhu, atendendo aproximadamente 17 mil alunos com acesso a alimentos frescos provenientes da agricultura familiar.

As experiências identificadas possuem pontos importantes de serem ressaltados: o custo por prato ficou menor que o custo em até 50% do prato tradicional elaborado pelas empresas quando não utilizam as compras da agricultura familiar. Outro aspecto importante dessas experiências-pilotos foi a geração de emprego local para profissionais de apoio administrativo e para aqueles ligados à elaboração das refeições.

Ainda deve-se ressaltar que o arranjo das compras públicas da agricultura familiar no Paraguai está gerando um efeito virtuoso associado ao Ministério da Agricultura e Pecuária. A Direção de Extensão Agrária (DEAg), que possui um gestor diretamente envolvido nas atividades da REAF, procedeu o registro dos agricultores familiares e está atualizando o sistema atualmente, vem desenvolvendo um trabalho com temáticas de comercialização, juventude, gênero, terra e mudanças climáticas em diversas regiões do país de maneira integrada com a sociedade civil.

Durante as atividades da IV Exposição da Agricultura Familiar (Expo MAG), ocorrida em junho de 2016, foi lançado o selo da Agricultura Familiar, e a ambição dos técnicos é poder ofertar assistência técnica e promover um sistema de referência de preços semelhante ao realizado pela CONAB no Brasil

Um aspecto positivo que as compras públicas vêm promovendo no Pa-

69 Decreto 291/2013.

raguai é a coordenação dos distintos atores envolvidos na execução da política. A instituição da Mesa Técnica Interinstitucional constitui espaço de concertação fundamental para a expansão da iniciativa de maneira organizada. A coordenação da Mesa está ligada ao MEC, no entanto, quando o demandante por alimentos é outro órgão, como a defesa ou saúde, estes assumem a coordenação do processo.

O papel atribuído à Mesa Técnica é, em grande medida, parte do esforço da FAO em impulsionar o tema no país. Antes mesmo de sua criação oficial, já havia esforços dos projetos 180<sup>70</sup> e 193 da FAO e de alguns atores para que houvesse um “tensionamento” favorável à execução das compras públicas diretas da agricultura familiar.

A mesma Mesa foi responsável por inúmeros estudos, regulamentações e ações em favor das compras públicas diretas. No mês de junho de 2015, a FAO organizou, em parceria com a Mesa, uma oficina de troca de experiências com o Instituto de Provisión de Alimentos del Ecuador (IPA) para conhecer a experiência em compras indiretas daquele país.

Há, portanto, um componente técnico fundamental no desenho das compras públicas no Paraguai, que tem origem nas ações da REAF e na FAO como promotora do tema.

A inflexão no conjunto legal do Paraguai fica por conta da inclusão da possibilidade de compra indireta no Decreto 3000/2015. Esta situação se justificou por um conjunto de denúncias veiculadas na mídia local apontando irregularidades (corrupção, contratação irregular de pessoal, preços de referências descumpridos, irregularidade na oferta e produção, dentre outras) nos processos de compras diretas experimentados anteriormente sob o Decreto 1056/2014.

Ainda que haja respostas por parte do MAG, FAO e STP para as principais dúvidas levantadas, o executivo nacional revogou o Decreto 1056 e aprovou o Decreto 3000, apostando na Mesa Técnica como fator de

---

70 El Proyecto Regional GCP/RLA/180/BRA - Fortalecimiento de Políticas de Alimentación Escolar en el ámbito de La América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 -, que está siendo ejecutado también en Paraguay, busca difundir y aprender de la experiencia del modelo brasileño de Alimentación Escolar y Compras Públicas de la Agricultura Familiar.

coordenação para solucionar parcialmente os problemas. Da mesma forma, atribuiu ao MAG um conjunto de atividades que torna o processo mais complexo em sua execução.

Ao final, incluiu no mesmo Decreto 3000 a oportunidade de realizar compras indiretas por meio de empresas privadas que, por sua vez, são acusadas de praticar preços inferiores aos de mercado, estabelecem relações desequilibradas de negócios com os agricultores familiares e, por muitas vezes, não estão dispostas a trocar seus fornecedores de matérias-primas das centrais de abastecimento por um conjunto muito maior de agricultores familiares, o que gera um custo de transação mais elevado, dificuldade de padronização e oscilações maiores na oferta de insumos.

O estudo aqui apresentado aponta um processo de ajuste na legislação de compras públicas do Paraguai. A origem inspirada na experiência brasileira instituiu experiências-pilotos de compras públicas diretas de agricultores familiares que foram adaptadas localmente por interesses que as converteram em compras indiretas sob distintas justificativas e narrativas. Esse processo contou com a participação da FAO, com uma série de projetos específicos, como agência multilateral; com a REAF como fórum especializado de caráter transnacional; com a existência prévia do FONACIDE, fundo de financiamento, do qual 30% devem ser gastos obrigatoriamente com alimentação escolar (almoço escolar).

Assim, distante de um modelo predominante, o caso paraguaio aponta para um modelo híbrido de disseminação de políticas públicas, influenciado sobremaneira pelo “modelo brasileiro”, mas também com nuances de outros modelos, e contingenciado pela política local, seus atores, ideias, interesses e capacidade de negociação, fortalecido pela ocorrência de recursos via FONACIDE, pela cooperação bilateral Sul-Sul e pelo marco do Mercosul.

## Referências

BONNAL, P. et al. La production des politiques et compromis institutionnels autour du développement durable. Rapport du Projet Propocid, ANR-06-ADD-016, Paris, 2010.

DABÈNE, O. The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

PARAGUAI. Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. Resolución DNCP n° 2915, de 2015. Por la cual se aprueba el reglamento que establece el mecanismo para la aplicación de los requisitos de calificación de la compra a los productores de la agricultura familiar registrados en el MAG establecido en el artículo 17 inc. a) del Decreto N° 3000 de fecha 27 de enero de 2015. Prensa oficial, Assunção - PY, 29 set. 2015.

FARIA C. A. P., A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados, *Interseções* v. 14 n. 2, p. 335-371, dez 2012, Rio de Janeiro.

GIRAULT, C. Intégration et coopération régionale en Amérique du Sud dans C. Girault (ed.), *L'intégration en Amérique du Sud*, Presses de la Sorbonne Nouvelle, p. 39-61, 2009.

MASSARDIER G.; PESCHE, D. Circulation internationale des idées et de nouveaux instruments des politiques environnementales: transferts de politiques? Synthèse provisoire. In: Congrès AFSP, Strasbourg, 2011.

PARAGUAY. Decreto 1056 de 27 de Setembro de 2013. Se establece la modalidad complementaria de contratación denominada proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar y se fijan criterios para la realización de los procesos de contratación y selección aplicadas para estas adquisiciones. *Gaceta Oficial*, 2013-09-13, n. 225, p. 29-41.

PARAGUAY. Decreto 3000 de 27 de Janeiro de 2015. Se establece la modalidad complementaria de contratación denominada proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar y se fijan criterios para la realización de los procesos de contratación y selección aplicadas para estas adquisiciones. *Assunção*, n 674, p. 1 – 15, 2015. *Gaceta Oficial*, 2014-10-17, n. 674, p. 29-41

PARAGUAI. Lei 5210 de 25 de Junho de 2014. De alimentacion escolar y control sanitario. *Asunción*, n 119, p. 1- 20, 25 de junio de 2014.

PARAGUAY. Decreto núm. 2366, de 7 de octubre de 2014, por el cual se reglamenta la Ley núm. 5210/14, de alimentación escolar y control sanitario. *Gaceta Oficial*, 2014-10-17, n. 199, p. 29-41.

PECK, J.; THEODORE, N. *Fast Policy. Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 2015

## **CIRCULAÇÃO REGIONAL E ORIGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DTR NA ARGENTINA**

Eric Sabourin | Moises Balestro | Doris Sayago

O caso das referências das políticas de DTR na Argentina e a sua relação com o modelo brasileiro é algo mais nuançado. De fato, as políticas brasileiras e argentinas de agricultura familiar e de desenvolvimento territorial foram implementadas no mesmo período e de maneira quase paralela, mas não sem relação entre ambas.

No entanto, apesar das semelhanças na trajetória e na institucionalidade, a principal diferença para as estratégias de desenvolvimento territorial é a ausência na Argentina de fundos constitucionais para crédito e subsídios coletivos na escala federal. Diferentemente do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e do PROINF (Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais) no Brasil, a Argentina não dispõe de fundos estáveis para o financiamento do desenvolvimento territorial. Além disso, o processo de privatização dos grandes bancos públicos argentinos em nível federal e do *Banco Nacional de Desarrollo* (BANADE) em 1993 criou uma barreira para o financiamento da agricultura familiar em geral e do desenvolvimento territorial rural em particular.

O capítulo está dividido em três partes; a primeira trata do contexto das políticas públicas para a agricultura familiar; a segunda apresenta as ideias e desenhos das políticas de DTR e a terceira analisa as principais modali-

dades de disseminação de modelos que influenciaram essa política pública na Argentina.

## **O contexto das políticas para agricultura familiar na Argentina**

### **Trajectoria de políticas para agricultura familiar**

O desaparecimento de quase 100.000 unidades produtivas da agricultura familiar nos anos 1990 foi o impulso e a justificativa dos debates para desenhar políticas agrárias para os grupos mais vulneráveis (JUAREZ et al., 2015). O diagnóstico do próprio governo revelava que as políticas sociais agrárias da década de noventa apresentavam muitos problemas. Em geral, foram elaboradas sem articulação nem coordenação ao nível territorial e/ou produtivo (LATTUADA, 2012). De maneira geral, cada política foi destinada a uma categoria específica:<sup>71</sup> pequeno produtor, organizações camponesas, produtores familiares. Mas, nessa época, a escala do território ou da microrregião não entrava diretamente na pauta da elaboração da política federal de desenvolvimento rural, a não ser como elementos para renovar o discurso (JUAREZ, 2013).

Outro aspecto a ser salientado tem a ver com a calibragem das políticas públicas para dar conta dos distintos níveis sociais e produtivos dos tipos de agricultores familiares ou de pequenos produtores. Os agricultores que melhoram sua condição socioeconômica não deixam de ser agricultores familiares, de forma que a política pública deve atender também tais agricultores (JUAREZ et al., 2015).

Esses debates político-institucionais foram acompanhados por processos político-regionais em matéria de desenvolvimento rural (GISCLARD e ALLAIRE, 2012). Ao nível regional, entre 2004 e 2005, de forma paralela, vários dispositivos têm influenciado a formulação de políticas para a agricultura familiar na Argentina: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA-

---

<sup>71</sup> Pode-se inferir que a dificuldade da disseminação da categoria 'agricultura familiar' na América Latina tenha relação com o fato de ainda não haver se formado um campo acadêmico internacional em torno do conceito, a exemplo do que ocorreu com o conceito de camponês que possui uma larga tradição na sociologia desde o século XIX. Ademais, a trajetória do conceito revela que ele vem dos movimentos sociais brasileiros para o universo acadêmico. A construção identitária do 'agricultor familiar' não pode ser estendida automaticamente para os demais países da América Latina.

-OEA) e o Programa Cooperativo para o Desenvolvimento Agroalimentar e Agroindustrial do Cone Sul (PROCISUR). Vale lembrar que houve relativa proeminência do conhecimento teórico e empírico acumulado pela experiência brasileira nestes debates.

Os governos nacionais, sob relativa liderança brasileira, criaram a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF) o que impulsionou a criação do Fórum Nacional de Agricultura Familiar na Argentina em 2004 junto com a Federação Agrária Argentina. O IICA financiou a segunda etapa do *Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios* (PROINDER) da Secretaria de Agricultura, Ganaderia, Pesca e Alimentos. O PROCISUR se orientou para apoio ao desenvolvimento de políticas tecnológicas nacionais para esse setor. Cada uma dessas organizações gerou distintas definições e delimitações da categoria “Agricultura Familiar”, mas, geralmente, compartilharam a ideia de integrar este setor ao mercado (JUAREZ et al., 2015).

Segundo os atores políticos, no processo de construção da política de desenvolvimento rural inclusivo e sustentável, foram levadas em conta as críticas aos antigos programas e projetos, como os aportes dos organismos regionais para gerar as primeiras políticas específicas para a Agricultura Familiar. As estratégias e políticas para a Agricultura Familiar apontaram a reorientar e complementar as políticas existentes, inovar social e tecnicamente, capacitar os técnicos e os funcionários públicos para incluir os saberes comunitários e as capacidades dos usuários - beneficiários na implementação das políticas, e finalmente a pensar em termos de território (INTA, 2004). Um aspecto-chave da mudança de enfoque consistiu em enxergar os agricultores familiares (*chacrerros*) como atores econômicos capazes de gerar riqueza e não apenas como grupos vulneráveis cuja ênfase era ligada a iniciativas para erradicação de pobreza.

Diversas análises bibliográficas<sup>72</sup> e dos atuais beneficiários dos programas para pequenos produtores do Governo Nacional e, em particular, da Secretaria de Agricultura, Ganaderia, Pesca e Alimentos (SAGPyA) e do

---

72 Essa tipologia surgiu da análise de unidades minifundistas (BORRO, M. C., RODRIGUEZ S. C., 1991, Explotaciones pobres o EAP pobres (FORNI y NEIMAN, 1994); Hogares rurales agrarios pobres (MURMIS, 2001); Pequeñas explotaciones agropecuarias (González y Pagliettini, 1996); Campesinos y pequeños productores (TSAKOUMAGKOS, SOVERNA y CRAVIOTTI, 2000); OBSTCHAKO, 2009; Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina.



Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária permitiram distinguir três tipos de agricultores familiares (JUAREZ et al., 2015).

Tabela 1: Números e superfície dos Pequenos Agricultores na Argentina

<b>Tipo de Pequeno Produtor (PP)</b>	<b>Número de propriedades</b>	<b>% do total de PP</b>	<b>Superfície média(ha)</b>
PP capitalizado	47032	21	242
PP intermediário	58602	27	107
PP de subsistência	113234	52	52
<b>TOTAL</b>	<b>218868</b>	<b>100</b>	

Fonte: PROINDER, 2010.

Segundo esta tipologia, os produtores capitalizados são capazes de ampliar sua produção e realizar investimentos para esta expansão. Estes produtores não possuem traços de pobreza, e suas principais necessidades dizem respeito ao apoio à produção (financiamento, assistência técnica e apoio à comercialização). No caso dos produtores intermediários, são considerados camponeses em transição e possuem uma escassez de fatores de produção, terra e capital. Não logram uma ampliação do seu sistema de produção e possuem algumas características de pobreza. Já os produtores de subsistência não conseguem sobreviver apenas da renda agropecuária, buscam trabalho fora da propriedade e possuem acentuadas características de pobreza. São também público-alvo dos programas de assistência social (OBST-CHAKO, 2009; PROINDER, 2010).

Na Tabela 1, observa-se a distribuição do número de pequenos produtores segundo os tipos: o tipo1(mais capitalizado) representa 21% do total, o tipo 2 (intermediário), 27%; e o tipo 3 (com menos recursos produtivos) 52%. No entanto, a distribuição da área inverte com uma área média de 52 hectares para os pequenos produtores de subsistência, 107 hectares para os intermediários e 242 para aqueles que são capitalizados (PROINDER, 2006). Os produtores capitalizados possuem uma média de superfície de terra quase cinco vezes a média dos produtores de subsistência.

## Institucionalização da Agricultura Familiar

No caso argentino, a baixa estatalidade (*stateness*) das políticas públicas é maior do que no Brasil (FUKUYAMA, 2004). Um aspecto essencial da estatalidade se expressa na capacidade de fazer cumprir as normas e legislação, bem como a capacidade de implementar as políticas públicas a partir de uma burocracia estável com relativa independência vis-à-vis os mandatos governamentais. De acordo com Evans e Rauch (1999), a escala de weberianismo do Brasil (7,60) é o dobro daquele da Argentina (3,80). O índice é soma de dez itens relacionados ao funcionamento do Estado. Os itens incluem questões como concurso público para os funcionários, estabilidade dos burocratas nas agências às quais se vinculam, nível salarial e formação acadêmica de alto nível.

Diante da baixa estatalidade, os programas se tornam excessivamente dependentes daqueles que ocupam cargos públicos durante um mandato específico. Com isso, programas e políticas públicas se tornam apropriados pelos correligionários de um determinado partido ou grupo político que se vincula a um mandato de governo específico.

Esse processo significou a criação de novos organismos públicos em nível nacional e provincial para desenhar e implementar políticas para a Agricultura Familiar; novas organizações sociais setoriais para estabelecer as necessidades e as capacidades destes agricultores; e novos instrumentos de política para poder reorientar algumas das capacidades públicas e privadas (redes de P&D câmara de produtores de maquinaria, registro de agricultores familiares, entre outros) (RYAN et al.,2010). No ano de 2009, foi criado o Ministério de Agricultura, Ganaderia y Pesca (MinAgri) em nível nacional. Dentro deste ministério, foi criada a Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural da Nação (SDReAF). Em nível provincial, o antigo Programa Social Agropecuário (de caráter nacional) foi reconvertido em programa nacional das Subsecretarias Provinciais de Agricultura Familiar. Neste plano, a estratégia foi federalizar o problema e a solução para a Agricultura Familiar e de fazer dele parte dos discursos políticos e da orientação de fundos em nível provincial. Há uma semelhança com o Brasil neste sentido, uma vez que as principais políticas públicas para a Agricultura Familiar também são federais.

A SDR<sub>e</sub>AF criou o Registro Nacional da Agricultura Familiar (RENAF) com o objetivo de dispor de um padrão de agricultores familiares para agrupá-los segundo a tipologia do PROINDER, tendo em conta suas condições e necessidades para desenhar e facilitar a implementação de políticas diferenciadas. Este registro é acessível num sistema virtual, conta com um manual de uso e capacitação para os registradores. A inscrição ao registro permite ao agricultor acessar a diversos instrumentos como o monotributo social. Por sua vez, a Secretaria buscou fortalecer processos organizacionais mediante redes de capacitação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, e promoveu a criação da Rede de Técnicos e Pesquisadores sobre Tecnologias para a Agricultura Familiar (RedTAF) para formação de técnicos e funcionários ou para a articulação de capacidades nos territórios. Assim como também foram criados instrumentos de apoio às cadeias produtivas da e/para a AF (por exemplo, a Câmara de Maquinaria e Equipamentos para a Agricultura Familiar). Essa mudança foi acompanhada por alguns organismos descentralizados do Ministério de Agricultura como o Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA) e o Serviço Nacional de Sanidade e Qualidade Agroalimentar (SENASA). As autoridades do INTA buscaram a democratização da tomada de decisão interna a partir de um novo sistema institucional matricial e, por sua vez, estabeleceram a orientação a incluir a Agricultura Familiar no Plano Estratégico Institucional 2005-2015 (INTA, 2004). Isto implicou, segundo os funcionários do INTA, a revalorização da área de extensão rural, que, nos anos noventa, tinha sofrido vários cortes orçamentários, cortando a assistência técnica a grupos sociais vulneráveis; e, por outro lado, a criação dos primeiros institutos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico para a Agricultura Familiar – CIPAF e IPAF (INTA, 2004; JUAREZ, 2011, 2013). Na SENASA se criou uma Comissão de Agricultura Familiar (SENAF) com o objetivo de abordar as problemáticas específicas da agricultura familiar no tema de qualidade e sanidade agroalimentar.

Em nível sócio-organizativo, desde a SDR<sub>y</sub>AF houve apoio e financiamento ao Fórum Nacional para a Agricultura Familiar e aos seus Fóruns Provinciais (JUAREZ et al., 2015). Estes Fóruns tiveram por objetivo or-

ganizar politicamente os atores sociais que integram a agricultura familiar para poder definir linhas de trabalho adequadas para o setor.

## **As origens e evoluções das políticas de DTR na Argentina**

### **As principais referências da política de DTR**

Existem diferentes percepções sobre a origem das ideias de DTR na Argentina. Distinguimos a do principal órgão responsável pela política de DTR, o INTA, a da Secretaria de Agricultura Familiar do ex-Ministério de Agricultura, a dos membros da representação argentina na REAF, a dos universitários, principalmente os geógrafos da Universidade de Buenos Aires (UBA), que dominam o campo acadêmico sobre desenvolvimento territorial.

A narrativa do INTA é, ao mesmo tempo, institucional e metodológica. Para o INTA, suas ações são “naturalmente” territorializadas em virtude de sua trajetória e sua estrutura organizacional. O INTA é o órgão nacional de pesquisa agropecuária e de apoio ao desenvolvimento rural, que manteve sempre uma ampla capilaridade no meio rural e ações descentralizadas (portanto, na visão dos gestores, ações territorializadas), tendo criado centros de pesquisa especializados para a agricultura familiar (os SIPAF). A ideia de territorialização é desprovida de um referencial conceitual de território. Em essência, ela decorre de maneira automática a partir do aumento da capilaridade dos escritórios do INTA.

Ainda que reconheça o papel central do INTA por sua inserção territorial, os ex e atuais funcionários da Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural (SDReAF) do ex-Ministério de Agricultura (MinAgri) atribuem a origem do DTR a um importante estudo nacional financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e conduzido pelo RIMISP consultora latino-americana baseada no Chile. Neste estudo foram contratados especialistas (do INTA e das universidades) para realizar e escrever um diagnóstico e uma proposta de plano de desenvolvimento territorial (SCHJETMAN e BARSKI, 2008). A referência teórica era o artigo de Schjetman e Berdegué (2004), que propõe uma visão do desenvolvimento territorial associada à inclusão produtiva, um processo de

transformação produtiva e institucional de um espaço rural com objetivo de reduzir a pobreza rural. Segundo esse enfoque, a transformação produtiva “tem o propósito de articular competitivamente a economia do território a mercados dinâmicos, o que supõe mudanças dos padrões de emprego e produção”. O desenvolvimento institucional “tem como objetivo estimular a concertação dos atores locais entre eles e os agentes externos relevantes, assim como modificar as regras formais e informais que reproduzem a exclusão dos pobres dos processos e benefícios da transformação produtiva”.

Os representantes da delegação argentina na REAF durante o período dos governos da administração Kirchner têm uma interpretação similar àquela da SDRReAF. No entanto, eles reconhecem a influência do Brasil na construção dos instrumentos de apoio à Agricultura Familiar (a exemplo das feiras livres de produtores, das políticas de extensão rural e de Segurança Alimentar e Nutricional). Neste sentido, é importante destacar que, desde 1990, há intercâmbios entre o Programa 09 de pesquisa sobre Agricultura Familiar da Embrapa e o INTA com os programas “Câmbio Rural” e “Minifúndios”.

Para os geógrafos da Universidade de Buenos Aires, a origem do DTR foi historicamente influenciada por geógrafos e pesquisadores brasileiros, como Milton Santos ou M. C. de Andrade. Também destacam as influências do RIMISP, do Programa Leader, do BID e do IICA. No âmbito das universidades do interior, mais próximas aos movimentos sociais, as referências são de universitários brasileiros engajados ao lado do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o próprio MST, ou ainda de pesquisadores dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS) e Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ).

### **Proposta inicial, objetivos, metas, escala de atuação das políticas de DTR**

Em relação ao início das políticas territoriais, destaca-se que os diagnósticos institucionais posteriores à crise socioeconômica de 2001 tornaram-se insumos para desenvolver ações orientadas a coordenar e articular as

capacidades intra e interinstitucionais para gerar um enfoque de desenvolvimento territorial rural com inclusão (CITTADINI, 2013; JUAREZ, 2011, 2013).

Contando com o apoio do FIDA, do BID, do RIMISP e da FAO, a SDReAF começou a implementar o Programa de Desenvolvimento Rural Inclusivo (PRODERI). Por sua vez, o INTA criou o Plano Estratégico Institucional 2005-2015, que introduziu grandes mudanças na estrutura de tomada de decisões para redirecionar capacidades institucionais para a “inovação com inclusão social” (PEI, 2004). No mesmo tempo, o PROCISUR criou o Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar do MERCOSUR. Neste cenário, o Programa Federal de Apoio ao Desenvolvimento Rural Sustentável (PROFEDER), criado em 2003, é emblemático, pois seus objetivos eram construir agendas políticas que alinhassem as capacidades institucionais dos diferentes programas e projetos do INTA em torno de uma abordagem integrada do desenvolvimento rural, atendendo às dinâmicas territoriais e às necessidades dos grupos rurais vulneráveis.

Seu objetivo declarado era *“la promoción de la innovación tecnológica y organizacional de los actores del medio rural, el desarrollo de sus capacidades y el fortalecimiento de la competitividad regional y nacional”* (INTA, 2002).

Este programa atuaria como nexo entre a SDReAF e as Subsecretarias Provinciais da Agricultura Familiar. Esses programas complementaram as antigas políticas como o Projeto de Desenvolvimento Rural das Províncias do Noroeste Argentino (PRODERNOA), do Nordeste Argentino (PRODERNEA), da Patagônia (PRODERPA) e o Programa de Serviços Agrícolas Provinciais (PROSAP). A maioria desses programas tinha por objetivo assessorar e financiar insumos e maquinarias.

O PRODERI é destinado a apoiar e assistir os agricultores familiares (vinculando-os às cadeias de valor e mercados). No caso das famílias de setores em situação de vulnerabilidade social, o PRODERI procurará melhorar as condições de infraestrutura socioprodutiva de cada comunidade, para promover avanços nas suas condições de vida. Este programa explicita a intenção de articular três estratégias de caráter transversal em

termos de Gênero, Meio Ambiente e Adaptação à mudança climática, para Povos Indígenas, com o objetivo de gerar desenvolvimento. O PRODERI é ainda recente para poder avaliar seus resultados.

Por outra parte, no Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária, foi gerado o “Plano Estratégico Institucional 2005-2015”, que introduziu fortes mudanças na estrutura de tomada de decisões para redirecionar capacidades institucionais para a “inovação com inclusão social” (ELVERDIN et al., 2014).

Atualmente, o programa PROFEDER, junto a outras áreas do INTA, intenta gerar novas formas de produção de conhecimentos adequados às dinâmicas de desenvolvimento territorial, conferindo “um papel clave à agricultura familiar” (Juarez et al., 2015). Neste sentido, foram elaborando novos lineamentos epistemológicos, conceptuais e de gestão e novos lineamentos temáticos para uma metodologia de desenvolvimento territorial sustentável e inclusivo (ELVERDIN et al., 2014).

Nos fatos, o PROFEDER dispõe de certo controle sobre os fundos para projetos e programas; isso permite orientar as agendas de extensão rural e aquelas novas propostas que se apresentam em termos de agricultura familiar e/ou desenvolvimento rural. Por exemplo, atualmente a agenda do PROFEDER está dirigida a resolver problemáticas de água para consumo e produção, uma das maiores demandas da agricultura familiar que o INTA considera prioritária.

### **Adaptação dos modelos**

As ações implementadas na Argentina não são muito similares nem ao modelo europeu do programa LEADER, nem às referências dos modelos Chile e Colômbia (disseminadas pelo RIMISP, o BID e a FAO), tampouco com o modelo brasileiro difundido pelo IICA. A principal diferença no caso argentino é que não houve, exceto para o orçamento da pesquisa e extensão do INTA, constituição de fundos nacionais direcionados aos programas para financiar equipamentos ou infraestruturas. Os programas funcionaram principalmente em nível regional com fundos da cooperação internacional (BM, BID, FIDA).

Em que pese a forte base de conhecimento do INTA na pesquisa agropecuária *stricto sensu*, a organização não possui um maior acúmulo na área de desenvolvimento rural territorial. Por sua vez, a organização não desenvolveu uma cooperação intelectual com universidades e institutos que produzem conhecimento sobre o desenvolvimento territorial. Isso explica a ausência de uma metodologia consistente de territorialização de parte do INTA. Não houve a busca e uso de outras referências teóricas (desconcentração do Estado, clusters, Sistemas Agroalimentares localizados-SIAL) ou metodológicas (dispositivos de participação, conselhos ou foros, planos territoriais) disponíveis no país. Da mesma forma, a participação é “naturalizada” por meio da institucionalidade do INTA, órgão que conta com conselhos e orientação consultiva com representação de outros setores da sociedade e dos produtores (estes últimos poucos e minoritários).

Os principais vetores de difusão foram as instituições internacionais, com maior força de BID, BIRD e FIDA e em menor grau FAO e IICA, e conceitualmente do RIMISP. Os intelectuais nacionais influenciaram indiretamente a política de desenvolvimento territorial como consultores, mas sem levar a uma proposta original para o desenvolvimento rural. Assim, os conteúdos transferidos são essencialmente operacionais, metodológicos e inspirados no desenvolvimento local ou da inovação tecnológica, às vezes mais tecnológica ou comercial que institucional. A influência do Brasil não constitui a principal referência em política de desenvolvimento territorial e, ao mesmo tempo, é negada pelo nacionalismo da maioria dos atores envolvidos no processo. Da mesma forma, o autorreferenciamento do INTA, por ser historicamente territorializado, continua sendo no discurso comunicativo da organização e parte do seu *script* institucional.

A participação foi também naturalizada através da institucionalidade do INTA. Outra característica específica desses programas de DTR na Argentina foi o pragmatismo do INTA, que se baseou quase que exclusivamente sobre o seu repertório de conhecimento que iguala a territorialização com descentralização e repartição no país. Assim, não houve o reconhecimento da necessidade de uma maior densidade teórica para a elaboração do desenho das políticas com a conseqüente busca de outras



referências teóricas (desconcentração do Estado, distritos industriais ou *clusters*, sistemas agroalimentares localizados) ou metodológicas (dispositivos de participação, conselhos, fóruns, planos territoriais etc.), embora elas existissem no país ou no próprio INTA. A participação foi também naturalizada através da institucionalidade do INTA já que contou com conselhos e orientação consultiva com representantes de outros setores e dos produtores (esses últimos sendo poucos e minoritários). Isto deve ser re-situado no que representa historicamente o INTA. Trata-se de um dos instrumentos da revolução verde, mas também da ditadura, uma estrutura hierarquizada quase militar, muito ligada ao poder político central e tradicionalmente pouco propícia à participação popular. Em determinados períodos, pode existir uma acomodação com os diferentes mandatos políticos como no dos governos dos dois Presidentes Kirchner, mas tais acomodações não são capazes de mudar a lógica de ação e a *rationale* fundamental da organização.

## **Modalidades de disseminação e principais resultados**

### **Uma imbricação de referenciais**

Assim, foi possível, no caso da Argentina, verificar a hipótese da imbricação (mais que hibridação) de, pelo menos, três modalidades de difusão da política de DTR: circulação de ideias e normas pelas agências internacionais e a academia, *policy transfer* parcial desde o Chile e regionalização pela base.

No caso da circulação de normas, esta ocorreu por meio do RIMISP, das universidades e da cooperação internacional e europeia. A transferência do modelo Chile ou Colômbia via BID e RIMISP foi mais importante do que a do modelo europeu LEADER do IICA.

Houve um processo determinante da integração regional pela base via REAF e Movimentos Sociais do MERCOSUL (Coprofam, Via Campesina etc.).

Alguns elementos explicam a ausência relativa de conflitos entre estes

diferentes vetores: 1) a proposta de DTR permanece marginal nas suas capacidades operacionais, não obstante a ambição do discurso e a intensidade da comunicação da SDR eAF e do INTA; 2) o financiamento dos programas, sendo principalmente a partir de recursos da cooperação internacional, não compete com o orçamento nacional maiormente dirigido para apoio ao agronegócio (até dentro do INTA o recurso destinado para ao apoio aos sistemas de produção do agronegócio continua sendo maior que aquele direcionado à AF); 3) existe um reconhecimento da institucionalidade do INTA para além dos grupos de interesse (ideológicos ou políticos) que reduz ou anula possíveis contestações sobre o seu mandato ou a sua atuação em matéria de política de DTR.

Para resumir, os principais vetores foram as instituições internacionais, BID, BIRD, FIDA, em menor grau, FAO e IICA, e ao nível conceitual, o Rimisp de Chile.

### **Uma proposta acadêmica tímida**

Os acadêmicos nacionais influenciaram as opções de políticas indiretamente como consultores, mas sem dispor de uma proposta original ou específica para o desenvolvimento rural ou regional. Pelo tanto, os conteúdos transferidos são bastante operacionais, metodológicos e inspirados ou do desenvolvimento local ou da gestão da inovação, muitas vezes mais tecnológica que institucional ou então comercial.

A academia em geografia, ciências sociais, mas também em ciências agrárias, ou está associada ao agronegócio e a crítica ou está posicionada a favor da agricultura familiar e camponesa, mas de modo militante e distanciada dos debates sobre as políticas públicas de desenvolvimento territorial. No primeiro caso, o setor da academia não tem muita distância crítica com relação ao modelo predador e excludente do agronegócio de um lado; do outro lado, os universitários a favor da agricultura familiar não têm tampouco muito senso crítico frente ao discurso oficial populista, clientelista e, sobretudo, manipulado ou demagógico das políticas de DTR e agricultura familiar durante a administração de Cristina Kirchner.

De todo modo, a influência do Brasil não foi a principal referência em matéria de política de DTR e ainda, se tiver um pouco, isso está sendo

radicalmente negado por conta do nacionalismo da maioria dos atores e gestores entrevistados na Argentina.

### **A importância da mediação das agências internacionais**

No entanto, se verificou na Argentina a validade da nossa hipótese de imbricação de pelo menos três modalidades de difusão da política de DTR (*policy transfer*, circulação de ideias e normas, regionalização pela base). A circulação de normas e a transferência de modelo se deram por meio do Rimisp, das universidades e, maiormente, da cooperação internacional e europeia.

A transferência de modelo de tipo chileno ou colombiano via a BID junto com o Rimisp foi sem dúvida mais importante que a do modelo europeu Leader pelo IICA.

As agências internacionais representam vetores de modelos de políticas públicas que detêm poder e recursos, em particular normativo-institucionais e financeiros mediante o financiamento de programas de desenvolvimento e redução da pobreza.

### **O papel da integração regional**

Os próprios gestores da Secretaria de Agricultura familiar confirmam que houve uma influência do Brasil no processo de difusão de referências de políticas públicas para agricultura familiar e desenvolvimento rural territorial, determinantes por meio da integração regional no marco da REAF e também pela influência dos movimentos sociais do MERCOSUR (Coprofam, Via Campesina etc.). Houve uma série de reuniões e capacitações não apenas das lideranças e dos jovens das organizações da agricultura familiar do MERCOSUL, mas também dos técnicos e gestores dos ministérios de agricultura e das secretarias de desenvolvimento rural.

De fato, ao lado do Brasil, a Argentina teve um papel fundamental não somente na criação da REAF, mas na sua manutenção, através do financiamento (principalmente compartilhado com o Brasil) da secretaria técnica REAF em Montevideu. Cabe também mencionar que no momento da ruptura institucional no começo do segundo mandato de Dilma Rousseff

em maio de 2016, o novo chanceler brasileiro queria reduzir consideravelmente a importância do MERCOSUR e acabar com a REAF. Ela foi, de certa maneira, salva pelo novo governo argentino do Presidente Macri.

## Conclusões

As diferentes percepções e ideias sobre as fontes, a origem, a trajetória e as referências da política nacional de DTR na Argentina confirmam nossa hipótese da imbricação (mais do que hibridação) de diversas modalidades de transferência/circulação regional e internacionalização das políticas públicas focalizadas na agricultura familiar.

Alguns elementos dessa política explicam a relativa ausência de conflitos quanto à concepção e à metodologia. Em primeiro lugar, a proposta de desenvolvimento territorial rural ainda é marginal quanto as suas ambições operacionais apesar do discurso e da intensidade da comunicação institucional por parte da SDRéAF e do INTA.

Segundo, ela quase não mobiliza grandes recursos nacionais, mais sim da cooperação internacional e que não entram em competição com os orçamentos e financiamentos destinados ao agronegócio. Até dentro do INTA, os recursos destinados ao agronegócio continuam sendo bem mais importantes que para a agricultura familiar.

Em terceiro lugar, dada à institucionalidade do INTA e ao seu reconhecimento no interior do país além dos grupos de interesse, ideológicos ou políticos (apesar de a direção ser sempre a expressão do poder político), não há realmente contestação do mandato desse órgão sobre a política de DTR.

Não houve avaliação oficial dos programas ou da política no seu conjunto, assim pouco se sabe das limitações, resultados e dificuldades próprias a esses sucessivos programas federais e provinciais. Finalmente, nossas visitas e entrevistas na Argentina coincidiram com a instalação do governo do presidente Macri.

Oficialmente nada mudou radicalmente. Deixa a ideia ou impressão de uma continuidade de essa política entre o segundo governo de Cristina Kircher e o Governo Macri. As políticas de agricultura familiar e os programas de DTR são mantidos, mas com novos gestores e menos recursos. A continuidade destas políticas públicas novamente recoloca o problema da estatalidade argentina e o quanto isso dificulta a consolidação das políticas transferidas. De forma semelhante ao Brasil, o Governo Macri publicou decreto em maio deste ano com a extinção da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), fundindo-a com a *Coordinación y Desarrollo Territorial*. Trata-se de um evento que corrobora o problema.

## Referências

BARROS, M.; BRUNO, C.; CIEZA, R.; DUMRAF, S.; FONTANA, P.; GONZÁLEZ, E.; GRANDINETT, J.; MALBRÁN, I.; MELE, M.R.; PICONI, F.; SERVAT, M. Construcción de mercados para la agricultura familiar: la feria del productor al consumidor “Manos de la Tierra”. Buenos Aires, Argentina, PIEA, UBA, 2011.

BORRO, M. C.; RODRÍGUEZ S. C. El minifundio en Argentina. Buenos Aires, SAGyP. Brieva, S. 2006. Dinámica socio-técnica de la producción agrícola en países periféricos: configuración y reconfiguración tecnológica en la producción de semillas de trigo y soja en Argentina, desde 1970 a la actualidad (tesis doctoral). Buenos Aires, FLACSO, 1991.

CITTADINI, R. Programas de desarrollo territorial rural. Las teorías y las prácticas del desarrollo, en “Contribuciones internacionales al desarrollo local y rural: hacia una agenda de investigación”. Relatorías del Segundo Congreso Internacional de Desarrollo Local y Primeras Jornadas Nacionales en Ciencias Sociales y Desarrollo Rural, 2010 (Ed. Universidad Nacional de La Matanza, Argentina, 2013, pp. 91-105.

ELVERDIN J. et al. Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios: documento base y estructura organizativa. Buenos Aires: Ediciones INTA, 2014, p.160.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748,1979. <https://doi.org/10.2307/2657374>

FAO. Enfoques de desarrollo territorial en proyectos de inversión, Estudios de caso, Santiago de Chile, FAO, 08/017 CP-LAC, 2018.

FORNI, F.; NEIMAN, G. La pobreza rural en la Argentina. Buenos Aires, PNUD/CEPAL, 1994.

FUKUYAMA, F. *State-building: governance and world order in the 21st century*. *Urban Geography* (v. 28), 2004. <https://doi.org/10.1177/0010414004273857>

GISCLARD, M. ; ALLAIRE, G. L'institutionnalisation de l'agriculture familiale en Argentine : vers la reformulation d'un référentiel de développement rural. *Autrepart*, n. 62, 2012, pp. 201-216.

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA. *Plan Estratégico institucional 2005-2015*. INTA, Buenos Aires, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA INTA. *Programa nacional de investigación y desarrollo tecnológico para la pequeña agricultura familiar*, Documento Base, Buenos Aires, 2005.

JUAREZ, P. El Estado Frente al Hambre: La Política de Investigación y Desarrollo de Tecnologías para la Pequeña Agricultura Familiar del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2005-2009), V *Escuela de Jóvenes Investigadores (II Escuela Doctoral Iberoamericana) de Estudios Sociales y Políticos sobre la Ciencia y Tecnología*, San José de Costa Rica, Costa Rica, 2011.

JUAREZ, P. “Política a Tecnológica para el Desarrollo Inclusivo en Instituciones Públicas de I&D: ¿Cómo se construye su funcionamiento? (Argentina, 2004-2009)” en Hebe Vessuri y Pablo Kreimer Ed. *Conocer para Transformar II*, IE-SALT –UNESCO, Caracas, Venezuela, 2013.

JUAREZ, P.; GISCLARD, M.; GOULET, F.; CITTADINI, R.; ELVERDIN, J.; PATROUILLEAU, M.; GONZALEZ, E.; ALBALADEJO, C. El caso de Argentina. In Sabourin E, Samper M, Sotomayor O. (eds). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe: nuevas perspectivas*. San José, IICA, Red PP-AL, pp 43-74, 2015.

LATTUADA, M. Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones in *Temas y debates* 27, año 18, enero-junio 2014, pp 13-47

LATTUADA, M.; MÁRQUEZ, S.; NEME, J. Desarrollo rural y política: reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión. Buenos Aires, Argentina, Editorial Ciccus, 2012.

MURMIS, M. Pobreza rural. Buenos Aires, Argentina, PROINDER, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, 2001.

OBSTCHAKO, E. Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002. Buenos Aires, MAGyP–IICA, 2009, 68 p.

PROCISUR, Rol del Cono Sur como reserva alimentaria del mundo: posibles escenarios para la investigación, la innovación y el desarrollo, 2010, PROCISUR en línea: <http://www.procisur.org.uy/images/biblioteca/161234>

PROINDER. Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA. Buenos Aires: Ministerio de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Dirección de Desarrollo Agropecuario. PROINDER. (Serie Estudios e investigaciones n.1), 2003.

PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios) Diagnóstico de base. Informe Final. Buenos Aires, Argentina, 2002.

RODRÍGUEZ, J. *Los cambios en la producción agrícola pampeana. El proceso de sojización y sus efectos*. Revista Plan Fenix, Año 3, n. 12, Buenos Aires, 2012.

RYAN, S.; BERGAMIN, G. Estudio sobre la institucionalidad y las políticas públicas de agricultura familiar y desarrollo rural en Argentina, 2010. Disponible en: <http://agro.unc.edu.ar/~extrural/RyanBergPolíticas.pdf>

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. *Desarrollo Territorial Rural*, en Debates y Temas Rurales, n.1, marzo, Santiago de Chile, RIMISP, 2004.

SCHEJTMAN A.; BARSKY O. (Comp.) El desarrollo rural en la Argentina. Un enfoque territorial, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

SENADO DE LA NACIÓN ARGENTINA, 1998. Comisión de economías regionales, economía social e PIMES, Bibliografía sobre economías regionales, Buenos Aires, Senado de la Nación, 84p.

TSAKOUMAGKOS, P.; SOVERNA, S.; CRAVIOTTI, C. Campesinos y pequeños productores en las regiones agroeconómicas de Argentina. Buenos Aires, Ministerio de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Dirección de Desarrollo Agropecuario; PROINDER. Serie documentos de formulación n.2, 2000.



## **DOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA AOS TERRITÓRIOS DO PROGRESSO: O CASO DA TRANSFERÊNCIA DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO BRASIL PARA EL SALVADOR**

Mireya Valencia

“Cuscatlán, que significa “Lugar de cosas preciosas” en lengua indígena Nahuatl, fue el nombre que poseyó El Salvador durante la época precolombina” (IEPAL.es)

A história recente de *El Salvador* está marcada pela guerra civil, que inicia em 1980 e termina com a assinatura de um acordo de paz entre o Governo Nacional e a Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN), em 1992. Em volta desse evento pode ser estudado o contexto salvadorenho, tanto pelos acontecimentos que antecederam a guerra, como pelas transformações posteriores ao conflito armado.

Desde a crise mundial de 1929, com seus efeitos negativos sobre os preços internacionais do café, base da economia salvadorenha na época, evidenciam-se os acontecimentos que levariam, 50 anos mais tarde, a um aprofundamento dos eventos violentos nesse país com o desencadeamento da guerra. A partir de 1932, o regime político do *El Salvador* caracteriza-se por ser de corte autoritário e militar, com algumas interrupções de governos liberais, mas, até a década de 1980, “a peça principal do sistema político foi o Exército [...] Sempre houve um movimento oposicionista que

reivindicava liberdades democráticas, mas a máquina oficial se impunha a tudo” (SADER, et al., 2006, p. 453).

Sprenkels (2014) faz uma periodização da guerra, definindo seis etapas, sendo cada uma delas importante para entender a própria guerra, as alianças realizadas, os projetos políticos construídos e os efeitos sociais, econômicos e políticos que se manifestam no pós-conflito até o presente. Particularmente, para o tema de que trata este capítulo, é relevante mencionar que, no período de 1970 a 1979, surgem e se consolidam as organizações político-militares que, embora seu centro de atuação fosse predominantemente urbano, possuem um grande contingente de camponeses. Os líderes camponeses, pelo seu destacado labor, se converteram em quadros-chaves destas organizações, sobretudo, das Forças Populares de Libertação Farabundo Martí (FPL).

Além de ampliar o número de quadros vinculados à revolução, havia um interesse destas organizações político-militares ao se vincularem aos camponeses. Os “semilleros campesinos” permitiram estabelecer as primeiras colunas guerrilheiras. Mas, junto com isso, os camponeses tiveram a possibilidade de preparar-se, se empoderar e ganhar status no projeto revolucionário (SPRENKELS, 2014).

Ainda de acordo com Sprenkels (2014), “o desempenho exemplar e as impressionantes manifestações de capacidade de alguns camponeses se traduziram numa relativa sinergia entre os ‘quadros’ de diferentes perfis sociais que se encontravam dentro das organizações político-militares” (p. 30). Este autor conclui que, embora vários estudiosos do tema afirmem que a insurgência salvadorenha era de origem urbana, a presença de camponeses em suas filas é inegável. Os dados da desmobilização do FMLN em 1992 “indicam que do total de 15.000 desmobilizados, entre estruturas militares, mutilados e quadros políticos, aproximadamente 80% era de origem camponesa” (p.37).

Os fatos mais próximos à deflagração da guerra estão marcados pela resistência, cada vez maior, ao regime autoritário, às constantes fraudes eleitorais, ao bloqueio à oposição pelo regime vigente, autoritário e inflexível, e ao quadro aprofundado de pobreza, desigualdade na distribuição da

renda e da terra e à deterioração dos salários reais. Em 1979 há uma ampla escalada de violência comandada pela linha dura militar do Governo e pelos grupos paramilitares, como reação ao golpe de estado promovido por uma aliança reformista, que coloca fim ao regime autoritário instalado em 1932. Nesse ano, se conforma uma grande coalizão dos movimentos guerrilheiros<sup>73</sup>, que dá origem à Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN) (SADER et al., 2006; MARTÍN ÁLVAREZ, 2011; SPRENKELS, 2014).

Em 1980 se soma à FMLN a Frente Democrática Revolucionária (FDR), produto dos grupos democráticos de oposição.<sup>74</sup> Oficialmente, em 1981, a FMLN conduz a primeira grande ofensiva militar contra o governo, as forças armadas e grupos paramilitares de ultradireita. Foram 75.000 pessoas, entre combatentes e civis, as que morreram nesses 12 anos de guerra civil<sup>75</sup> (BUERGENTHAL, 1994; SADER, 2006; ZINECKER, 2014). Conforme o relatório de 2003 sobre o desenvolvimento humano elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em El Salvador, a guerra significou mais de 26 anos de perda no crescimento e no desenvolvimento socioeconômico.

Vários fatores levaram a que, em 1989, a FMLN e o governo, liderado pela Aliança Republicana Nacionalista (Arena),<sup>76</sup> começassem a buscar uma solução política negociada ao conflito. Além do crescente custo econômico para a elite salvadorenha da guerra, era cada vez mais evidente que a confrontação armada não estava conduzindo a vitórias estratégicas para nenhuma das partes. De outro lado, fatores externos, como os Acordos de Paz para América

---

73 Forças Populares de Libertação Farabundo Martí (FPL); Ejército Revolucionário do Povo (ERP); Resistência Nacional (RN); Partido Revolucionário dos Trabalhadores Centro-Americanos (PRTC).

74 O FDR agrupou, entre outros, a dissidentes do Partido democrata Cristão (PDC). Organizados sob o nome de Movimento Popular Social Cristão (MPSC), ao social democrata Movimento Nacional Revolucionário (MNR), à jesuíta Universidade Centro-americana (UCA) e à Universidade de El Salvador (Martín Álvarez, 2011, p. 214).

75 Para Zinecker, (2014) o conflito no El Salvador foi não só um conflito com estruturação especial e bifurcada (em duas frentes claras), mas também um conflito com uma intensidade de violência alta correspondendo esse número de mortes a 1,4 % da população de então (p. 93).

76 Partido político criado em 1980, que emerge e se consolida como “resultado da politização de um setor oligárquico ligado a grupos paramilitares e à facção mais retardatária da Força Armada do El Salvador” (VILLACORTA ZULUAGA, 2014, p. 63). Zinecker (2014), citando a Zamora (1998, p.50), afirma que a Arena se caracterizou, nos primeiros tempos de sua fundação, por um alto grau de homogeneidade social dominada pela oligarquia, sobretudo, aquela proveniente do setor agrícola.

Central<sup>77</sup> e a queda do muro de Berlim, favoreceram a que, finalmente, fosse assinado o acordo de Paz em 16 de janeiro de 1992. Com a mediação das Nações Unidas, os atores do conflito acordam acatar as regras que permitiriam desmontar os aparatos bélicos, fazer as reformas institucionais para o término do conflito, garantir o respeito dos direitos humanos, reunificar a sociedade e impulsionar a democratização (SADER et al.,2006).

Esse contexto da guerra, brevemente relatado nesta introdução, ajuda a entender que os territórios salvadorenos são o resultado, em grande medida, desse longo processo de luta e disputa pelo poder. Diferentes e numerosos atores, com perspectivas e propostas compartilhadas ou contraditórias, tecem essa complexa malha de negociações mediadas pelas práticas e representações dos atores (PERAFÁN et al., neste livro).

Ao se falar da perspectiva territorial para o desenvolvimento, parte-se da premissa de que os territórios são uma escala específica de processos guiados por sujeitos, com interesses particulares e conflitantes (FAVARETO, 2007). Desta forma, para pensar sobre o futuro desses territórios e suas oportunidades de desenvolvimento, se faz necessário compreender as características do seu tecido social, político e econômico. Isso significa que, no desenho das políticas públicas, o contexto, no qual serão implementadas, importa para compreender a evolução das configurações territoriais e, com essa compreensão, os possíveis dispositivos para dinamizar as relações virtuosas entre esses sujeitos e deles com os ativos, materiais e imateriais dos territórios.

Como Sabourin e Grisa (2018) explicam na introdução deste livro, o Projeto Transbrasil parte da hipótese de que as políticas de desenvolvimento territorial rural e de compras públicas, apesar de dependerem da difusão de um “modelo brasileiro” mediante acordos de cooperação Sul-Sul, apresentam uma “hibridação” de diversas formas de transmissão de modelos. Do grupo de pesquisas contidas neste livro, o estudo em El Salvador mostra que a transferência da política pública Programa Territórios da Cidadania desenha um percurso menos complexo e alguns dos dispositivos e regras do programa brasileiro copiam-se para ser implementados

---

77 Acordo assinado em agosto de 1987, conhecido como Esquipulas II e cujo nome foi “Procedimiento para establecer la paz firme y duradora em América Central” (SADER et al., 2006, p. 509).

em El Salvador.

Neste capítulo, caracteriza-se o papel do governo brasileiro na difusão do Programa Territórios da Cidadania (PTC) para El Salvador e se analisam as modalidades de disseminação desse Programa, como também se identificam suas possíveis adaptações locais. Para isso, depois desta introdução, se faz uma breve análise do modelo de desenvolvimento que foi conduzido pelo governo da Arena durante 20 anos no poder, para depois analisar como os efeitos negativos deste modelo facilitam a chegada do FMLN, em 2009, à Presidência do país com sua proposta de territorialização de políticas públicas. Posteriormente, na quarta seção deste capítulo, a análise foca-se na transferência do PTC para o Programa Salvadoreño Territórios do Progresso e seus vetores de difusão. Por último, algumas considerações finais são elaboradas.

## **O Pós-conflito e os 20 anos da Aliança Republicana Nacionalista (Arena) no poder**

Ajuste e estabilização econômica estão na ordem do dia nos países da América Latina e Caribe na virada dos anos oitenta para noventa. Isso não é novidade. Controles monetários, privatização de empresas e de serviços públicos, a redução das importações e a abertura a mercados externos começam a dominar o campo da economia na região e El Salvador não é a exceção.

Mas, nesse país, esse modelo de economia implementa-se no cenário do pós-conflito, onde se viviam os efeitos devastadores da guerra. Uma das pessoas entrevistadas para esta pesquisa afirmou: *“A pós-guerra nos encontra com o neoliberalismo, que nega as ideias de planejamento, é o mercado que manda. Num país recém-saído da guerra com situações de pobreza que não tinham sido emendadas, foi criminal havermos ficado com essa ideia neoliberal. O que acontece agora é o resultado de um Estado que não apareceu no momento em que se precisava para a restauração do país”*.<sup>78</sup>

Os acordos de paz não estabelecem uma rota para modernizar o país.

---

78 Entrevista com Investigadora Principal do Programa Regional de Investigação sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente – Prisma. San Salvador – El Salvador, 08/09/2016.

Focam-se, sobretudo, em questões políticas e militares com principal atenção no caráter do sistema político do pós-guerra. Conforme Sader et al., “sabia-se que seria impossível anular as causas socioeconômicas que haviam influenciado na eclosão do conflito; assim os assuntos econômicos e sociais não integram a agenda principal, embora fossem identificadas algumas medidas a serem tomadas” (p.457).

Em El Salvador, os eventos de maior destaque durante as décadas de 1980, 1990 e 2000 foram o conflito armado, a intervenção dos Estados Unidos, pacificação, recomposição de um sistema eleitoral, abertura democrática e neoliberalização (VILLACORTA ZULUAGA, 2014). A abertura comercial leva ao esgotamento do modelo agroexportador baseado na produção de café, cana-de-açúcar e algodão. Em 1970, o setor agropecuário representava 40,4% do PIB, taxa que caiu para 8,8% em 2004, assim como a população economicamente ativa absorvida pela agricultura passa de 57,5% em 1961 para 17,8% em 2004 (SADER et al., 2006).

Para Villacorta Zuluaga (2014), o partido da Arena aproveita a crista da onda neoliberal e desde aí articulou a “reconfiguração da hegemonia econômica, política e cultural de uma elite que passou de agroexportadora a financeira” (p. 70). Na mesma linha, Zinecker (2014) afirma que há um processo da modernização da oligarquia no qual a Arena busca, no modelo da globalização, uma alternativa ao modelo agroexportador tradicional.

A mudança no cenário econômico está caracterizada pelo aumento no fluxo das remessas familiares remetidas por salvadorenhos residentes no exterior. El Salvador, depois de Haiti e Honduras, é a terceira economia receptora de remessas da região centro-americana e do Caribe. Em 2015, o ingresso do exterior alcançou 4.270 milhões de dólares oriundos dos Estados Unidos, correspondente a 16,4% do PIB. Entre 2010 -2015, o ingresso por remessas cresceu, em média, 4,3%, gerando um efeito positivo na economia do país (CEMLA, 2016).<sup>79</sup>

De igual forma, a representação do setor de comércio e serviços no PIB cresce 25% entre 1970 a 2004 (36% para 60,9%), como também o setor

---

79 Segundo dados das Nações Unidas, em 2015, 88,9% dos emigrantes salvadorenhos moravam nos Estados Unidos, seguido em importância pelos países centro-americanos, com 3,8%, e os europeus com 2,1% (MALDONADO, 2016, p. 3).

informal, com 50% das pessoas ocupadas em 2002. Este fenômeno se explica pela expulsão contínua da mão de obra pelo setor agrícola, pelo deslocamento da população rural para as áreas urbanas, provocado pela guerra civil e pelo surgimento das maquilas como um dos motores do crescimento econômico (SADER et al., 2006; DELGADO e SALGADO, 2009).

O deslocamento da população durante a década dos oitenta se desenha em várias direções, seja internamente, ou para o exterior, como refugiados ou emigrantes. Isso leva, como é indiscutível, a uma mudança na forma de as pessoas se relacionarem com o território. Para Umaña (1996) (citado por SADER, 2006), a transformação demográfica em El Salvador, ocasionada pelo desenvolvimento econômico dos anos 1970 e o conflito dos anos 1980, pode ser caracterizada em quatro fenômenos de reassentamento: emigração (Estados Unidos), concentração, realocação regional e urbanização (p.460).

A emigração, sobretudo para os Estados Unidos, gerou uma profunda transformação demográfica (SADER et al., 2006). Esperava-se que os migrantes retornassem no pós-conflito, mas a falta de oportunidades oferecidas em El Salvador limitou este fluxo de volta ao país. Foi-se construindo uma cultura migratória junto com uma eficiente rede de apoio que, conforme o Plano Quinquenal 2010-2014, explica os avanços em matéria social. Essas remessas provenientes do exterior constituem-se na principal rede, não institucional, de proteção social (EL SALVADOR, 2010).<sup>80</sup>

A migração e o modelo econômico adotado desde a década dos anos 1990 explicam a ruralidade em El Salvador. Nos anos 1950, a população rural representava 63,5% da população total (SADER et al., 2006). Em 1980, passou a representar 55,9% da população total para chegar a 37,3% em 2007 (DELGADO e SALGADO, 2009). Cerca de 60% da população salvadorenha concentra-se nas áreas urbanas, e o restante, nas zonas ru-

---

80 Apesar da relevância deste fenômeno migratório para a economia salvadorenha, não existem dados precisos a respeito. Conforme dados do Ministério das Relações Exteriores de El Salvador (citado por SADER et al., 2006), mais de 2 milhões de salvadorenhos residiram nos Estados Unidos em 2002. Já em 2013, esse número teria diminuído para 1.2 milhões (PEW RESEARCH CENTER, 2013). Numa reportagem elaborada pelo jornal El Salvador.com (2016), a qual está baseada em dados do anuário de estatísticas de migração, do Departamento de Segurança dos Estados Unidos e da Direção Geral de Migração de El Salvador, em 2014 voltaram a El Salvador, por via aérea, dos EUA, 28.942 salvadorenhos e, por via terrestre, do México, 22.317. A partir de 2012, as deportações de salvadorenhos começaram a aumentar de 9% nesse ano para 28% em 2014.

rais, distribuição que se mantém constante depois do auge das migrações nas décadas dos anos 1970 e 1980 (DELGADO e SALGADO, 2009).

Da mesma maneira que mudou a distribuição da população, houve mudanças no emprego nas áreas rurais, passando a predominar os empregos no setor terciário (serviços) e diminuindo significativamente o emprego agrícola. Embora seja o setor terciário que gere mais empregos, da mesma forma é o setor econômico que mais heterogeneidade estrutural manifesta. Conforme Delgado e Salgado (2009), esta heterogeneidade significa geração de empregos altamente qualificados e altas remunerações salariais, mas, ao mesmo tempo, geram-se empregos com baixas qualificações, que se traduzem em salários baixos.

Em relação ao setor primário, existe em El Salvador um setor agrícola altamente qualificado, que produz, sobretudo, para exportação e indústria alimentícia; e outro setor de subsistência, que produz para consumo interno, com uso de mão de obra não qualificada, em condições de informalidade e pouca produtividade (DELGADO e SALGADO, 2009).

Embora a economia do El Salvador tenha se recuperado logo após a assinatura dos acordos de paz (1990-1994), com um importante período de crescimento (5,9%), logo depois esse ritmo desacelerou para dar início a um processo de estagnação econômica e social<sup>81</sup>. Na década de 1990, a pobreza diminuiu, passando de 46,3% em 1995 para 30,6% em 2006. Esta diminuição corresponde, principalmente, à área urbana, sendo que o comportamento da pobreza nas áreas rurais mantém-se, com um incremento da pobreza extrema (cerca de 20% dos lares rurais).

Outra manifestação das precárias condições sociais e econômicas dos salvadorenhos é o baixo acesso a serviços básicos. Em 2007, cerca de 50% da população rural não tinham acesso à água potável e 17,7% não con-

<sup>81</sup> Segundo Sader et al., (2006) são vários os fatores que contribuíram para a estagnação da economia salvadorenha. Entre eles estão: o furacão Mitch em 1998 e os terremotos de 2001; a crise no preço do café; a diminuição do preço do açúcar e o aumento dos preços do petróleo; a eliminação de cotas para os têxteis; a baixa produtividade da economia e o desempenho da economia mundial, em particular a estadunidense. Em particular sobre esse fator, Delgado e Salgado (2009) explicam que devido à alta dependência do comércio internacional com os Estados Unidos, a crise nesse país repercutiu diretamente na economia de El Salvador. Somado a isso, a dolarização da economia salvadorenha, em 2001, limita os ajustes na política monetária para se ajustar aos “shock” externos. “Em suma, a liberalização comercial e a dolarização limitam, em grande medida, a capacidade do Estado para fazer frente à crise econômica mundial, sendo que o único instrumento para atuar é a política fiscal” (p.28).



tavam com serviços de saneamento. Apesar dos avanços na distribuição da corrente elétrica, no quintil da população mais pobre das áreas rurais, 26,5% dos lares, não contam com esse serviço. Além disso, em 2007, 20% da população mais rica recebeu 48% de renda, em contraposição ao percentual de 6,1% recebido pelos 20% da população mais pobre (DELGADO e SALGADO, 2009).

Na situação de pós-conflito na qual se encontrava El Salvador, era evidente a impossibilidade de o país assumir Programas de Ajuste Estrutural e de Estabilização Econômica que supõem a existência de fatores como a competitividade, produtividade, desenvolvimento da infraestrutura e das forças produtivas. O efeito foi expor o setor primário e secundário a uma enorme concorrência internacional. Para Villacorta Zuluaga (2011), este modelo de desenvolvimento sem levar em conta o contexto pós-bélico impunha condições especiais e a alocação de recursos para o financiamento, em longo prazo, “das novas instituições democráticas, os programas de reinserção e as tarefas de reconstrução. Sob o argumento de que só a separação entre a economia e a política conduziria ao sucesso de ambas, novos tecnocratas procederam, em El Salvador, como se a guerra não houvesse existido” (p.9). Dessa forma foi subordinado o Acordo de Paz à estabilização econômica (VILLACORTA ZULUAGA, 2011).

## **A perspectiva territorial no governo do FMLN**

Depois da longa transição neoliberal liderada pela Arena durante 20 anos, o FMLN, maior partido de oposição, chega à presidência da república em junho de 2009. Esse triunfo da Frente é atribuído, em grande medida, à aliança que faz com novas bases eleitorais como a liderada pelo jornalista independente Mauricio Funes Cartagena, com sua rede de expertos e reconhecidos personagens da vida política, cultural e empresarial em El Salvador (PIRKER, 2013).

Durante a campanha, Mauricio Funes comprometeu-se a governar de maneira diferente, levando em consideração as opiniões da população organizada. Propunha ações para consolidar e aprofundar a democracia, como também construir um novo modelo econômico e social. Com o lema “*cam-*

*bio seguro*”, o Governo de Funes resume a intenção de fazer uma “profunda transformação social e cultural que sempre entendemos como um processo ordenado, previsível e responsável. *Cambio seguro* significa para este governo ter claros os seus objetivos e traçar um rumo realista, fatível e de comum acordo que nos permita cumpri-los” (EL SALVADOR, 2010, p. 9).

Com uma forte ênfase na planificação estratégica como instrumento central para a busca do desenvolvimento, o Plano Quinquenal de Desenvolvimento 2010 - 2014 é apresentado como uma novidade em si mesmo. Era a primeira vez que diferentes setores da sociedade foram consultados para a criação de políticas de longo prazo. Nos governos da Arena, as estruturas governamentais para o planejamento foram extintas, cabendo ao governo do FMLN reestruturar o sistema nacional de planejamento liderado desde a Secretaria Técnica da Presidência, peça-chave no desenho de instrumentos que facilitassem o diálogo com as populações locais e departamentais.<sup>82</sup>

Para Pirker (2007, 2013), a repercussão que o movimento revolucionário salvadorenho dos 1970 e 1980 tem nas práticas atuais de participação vai além de uma explicação sobre a velha e a nova esquerda. Para a autora, este foco de análises pode deixar de lado outras lógicas que os militantes tiveram no momento de se vincular nos processos pós-conflito. Mas a caracterização feita sobre as novas ou contemporâneas esquerdas ajuda, sem dúvida, a identificar seus rasgos programáticos e estratégicos. A própria descrição que Pirker (2013) faz a respeito é bastante útil. Em primeiro lugar, abandonam a revolução como forma de transformar, de maneira acelerada, estruturas sociais e políticas, optando por vias institucionais para resgatar a função do Estado, para conduzir maneiras mais democráticas de planejamento e gestão pública com efeitos na redistribuição da renda. De outra parte, as novas esquerdas trabalham sobre bases plurais e descentralizadas, com uma base organizativa ampla, que sugere novas formas de fazer política, criando distância das tradicionais negociações entre as elites partidárias. Entre os princípios que defendem, estão a autonomia, a diferença, a autogestão e o compromisso com o aprofundamento da democracia.

É sob essa perspectiva da “nova esquerda” que Mauricio Funes chega ao

82 O El Salvador está constituído por 264 municípios, agrupados em 14 departamentos (estados).

poder, propondo a consolidação do processo democrático e a mudança no modelo econômico.

Ainda no período pós-conflito, e de maneira paralela ao projeto neoliberal da Arena, se avança na recuperação da noção de território, liderado por movimentos de esquerda. Este conceito, conforme uma das especialistas entrevistadas,<sup>83</sup> vai-se institucionalizando. *“Ao regressar as populações que estavam em Honduras e ao volver os ex-combatentes à vida civil, se coloca a necessidade de construir um espaço de governança que, de alguma forma, realizasse os ideais que tinham levado à guerra e não perder toda a experiência de organização”*.

As trajetórias dos militantes camponeses ou sindicalistas foram marcadas por processos de reconversão e estratégias de adaptação (PIRKER, 2013). “Ser de esquerda, revolucionário ou contestatário perde legitimidade. Assim, muitos militantes optam pelo abandono às formas ativas de participação social. Existe o caminho da “profissionalização e tecnificação do ativismo em diferentes espaços sociais” (PIRKER, 2013, p.125). Entre eles, como assessores de governos ou políticos locais. Além desse tipo de inserção política, houve o ingresso a organizações não governamentais, nas quais, de igual forma, eram necessárias competências e recursos adquiridos durante a militância, como o conhecimento de redes nacionais e internacionais, capacidade para falar em público e o conhecimento prático do mundo popular salvadorenho. Uma outra linha de ação identificada por Pirker (2013) foi o regresso a práticas gremiais para defender interesses coletivos como, por exemplo, a resistência às políticas de privatização.

A caracterização das trajetórias do ativismo salvadorenho no pós-conflito leva Pirker (2013) a concluir sobre a importância de reconhecer os recursos e competências adquiridos durante a militância que ela chama de “capital militante” (p. 128), pelas capacidades que obtêm esses militantes, facilitando ações do tipo: organização de grupos, identificação de demandas e formulação de propostas, falar numa assembleia e/ou capacidade para negociações com agentes externos à representação do grupo. Ainda Pirker (2013) afirma que a militância revolucionária operou como um “catalizador de potencia-

---

83 Entrevista com Investigadora Principal do Programa Regional de Investigação sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente – Prisma. San Salvador – El Salvador, 08/09/2016.

lidades que permitiu a alguns inclusive uma certa ascensão social” (p. 128). Assim, nestes novos espaços de representação da sociedade civil organizada e profissionalizada, coexistem, de forma conflitiva, práticas de participação e representação surgidas antes e durante a guerra civil (PIRKER, 2013).

Essas práticas e representações, conforme explicado por Samper (2018),<sup>84</sup> estão marcadas pela inevitável verticalização nas cadeias de mando nas guerrilhas, que gerou atitudes, condutas e formas de relacionamento as quais foram mantidas no período pós-conflito, embora o discurso e a intenção estivessem orientados à participação. “A expressão destes comportamentos há evoluído de maneira diferente nos países centro-americanos, mas este tipo de mudança não acontece rapidamente. Possivelmente requiera de um relevo geracional”.

Mauricio Funes, em sua campanha eleitoral, prometeu uma nova forma de governar, baseada na gestão do diálogo e a concertação. Com uma ampla participação dos diferentes setores da população salvadorenha, o governo de Funes se focaria no aprofundamento da democracia. Do imperativo ideológico da militância revolucionária se passa ao imperativo técnico (PIRKER, 2013) que posiciona a participação cidadã na relação do indivíduo com o aparato estatal na busca de fazer valer seus interesses e do controle social. A possibilidade de escolher os governantes não seria suficiente para garantir bons governos (OLVERA; ISUNZA VERA, 2004).

As áreas prioritárias a serem atendidas no quinquênio 2010-2014 agrupam-se em objetivos tanto de caráter estratégico como instrumental. Em primeiro lugar, esperava-se a diminuição da pobreza, da violência e a reativação da economia, sobretudo, do setor agropecuário e da indústria. Junto com isso, foi proposta uma reforma estrutural e funcional da administração pública com a implementação de um “pacto” fiscal para garantir investimentos equilibrados entre crescimento econômico, desenvolvimento social e fortalecimento da institucionalidade democrática.

---

84 Agradeço a Mario Samper a leitura atenta que fez à versão preliminar deste texto, antes de sua publicação. Samper é doutor em sistemas de produção para a agricultura tropical e em história Latinoamericana. Coordenou a Plataforma Regional de Apoio Técnico ao Desenvolvimento Rural Territorial e do Programa Regional de Formação de Capacidades da Estratégia Centro Americana de Desenvolvimento Rural Territorial 2010-2013 -Ecadert.

Entre as seis estratégias de intervenção definidas para alcançar os objetivos propostos, uma chama especial atenção por fazer referência ao desenvolvimento territorial. A estratégia diz respeito às políticas de segurança, convivência democrática e projeção internacional, cuja implementação está mediada por cinco políticas públicas com as quais esperava-se o aprofundamento do regime democrático, a diminuição da violência e insegurança e a reativação econômica.

Uma dessas políticas públicas é a de *desenvolvimento territorial e descentralização* que visa corrigir desequilíbrios e disparidades que limitam a gestão desse desenvolvimento em municípios e microrregiões. Os princípios norteadores são o ordenamento territorial e a descentralização; a participação cidadã para a definição de ações para o desenvolvimento do território; coordenação institucional e construção de um acordo nacional no qual, de forma conjunta, se assumam as prioridades identificadas. Em síntese, propunha-se dentro desta política pública o financiamento para o desenvolvimento dos territórios; fortalecimento das capacidades dos municípios e as microrregiões; coordenação de ações estratégicas para conseguir territórios seguros, verdes, limpos, saudáveis e produtivos mediante a dinamização das economias locais e o fortalecimento das economias familiares (EL SALVADOR, 2010, p. 124).

Essa dinamização supunha mecanismos permanentes de participação, a associatividade de municípios e a territorialização da política estatal. Pode-se dizer que esta estratégia do Plano Quinquenal dava as bases para uma alternativa a velhos modelos de desenvolvimento (PERAFAN et al., neste livro). Mas, como será descrito a seguir, o Programa dos Territórios do Progresso limita-se a uma alternativa metodológica aos *Encontros cidadãos*, os quais não conseguiram um equilíbrio entre a oferta governamental e a demanda territorial.

## **Dos Territórios da Cidadania para os Territórios do Progresso: Um caso de transferência de política pública**

O Programa Presidencial Territórios do Progresso (PPTP) implementa-se em El Salvador como uma das ações que ajudariam a cumprir a pro-

messa do Governo do Presidente Mauricio Funes (2009-2014), que era consolidar e aprofundar a democracia e colocar as bases para um novo modelo econômico e social.

Inicialmente, para alcançar esse propósito, o governo havia realizado na região norte do País os *Encontros Cidadãos de Planificação Estratégica*, que chegaram a sistematizar 6.000 demandas, o que criou dificuldades para articular a oferta governamental com as demandas feitas pelos cidadãos. O Presidente Funes, convidado pelo Presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, visita o Brasil em março de 2009. Nessa oportunidade, conhece o Programa Territórios da Cidadania (PTC) que, pelo seu desenho e propósito de diminuir a pobreza, mostra-se como uma alternativa aos *Encontros Cidadãos*. É nesse momento que Lula da Silva oferece apoio para implantar um programa similar em El Salvador.

Em dezembro de 2010 e depois do baixo resultado das consultas aos cidadãos nos referidos encontros, assinou-se um Projeto de Cooperação Bilateral com apoio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), tendo como contrapartes o – MDA/Brasil e a Secretaria Técnica da Presidência (STP) da República de El Salvador. O Projeto BRA 04/044-S335, denominado *Transferência de Modelo de Gestão de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Territorial*, tinha como objetivo “*Promover o desenvolvimento social e econômico de territórios por meio da transferência de metodologia e instrumentos do Programa Territórios da Cidadania do Brasil, ajustado à realidade de El Salvador*” (ABC, 2014).

O acordo iniciou com a visita ao Brasil por parte de uma delegação de funcionários do alto escalão do governo de Funes para conhecer o PTC. Posteriormente, houve intercâmbios e uma assessoria técnica durante dois anos a cargo de uma funcionária do MDA, que fazia parte da equipe do Ministério de Desenvolvimento Agrário. A assessoria foi recebida pela equipe da Secretaria Técnica da Presidência (STP) do El Salvador e os técnicos locais que estavam encarregados de motivar a conformação dos conselhos territoriais. Também foram promovidos intercâmbios com outros técnicos brasileiros e com representantes da *Rede de Colegiados do Brasil*.

Como respaldo a esta ação de cooperação e, na perspectiva de que ela oferecesse como resultado a implementação de um programa similar ao PTC, o Presidente Funes assinou o Decreto Executivo nº 135/2011, por meio do qual criou o Programa Presidencial Territórios de Progreso-(PTP). Os territórios selecionados seguiram critérios próximos aos estabelecidos no PTC.

Contrário ao que aconteceu no Brasil, o Programa em El Salvador se estruturou a partir da Presidência da República, o que lhe outorgou um caráter menos setorial. Sob a coordenação da STP, o objetivo do PPTP era promover o desenvolvimento integral dos territórios, com uma gestão eficaz e eficiente para a superação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais. A unidade de intervenção, o território, foi definida pelo agrupamento de um conjunto de municípios que compartilharam características do tipo: perfil econômico e ambiental; identidade, coesão social e cultural; concentração de pessoas em situação de pobreza e potencial econômico para o desenvolvimento (EL SALVADOR, 2013).

Com o objetivo de adequar a metodologia de intervenção e aprimorar o diálogo entre governo e sociedade civil, identificou-se um território-piloto no Departamento de Usulután, conformado por seis municípios e denominado a *Babía de Jiquilisco* (Figura 1). A escolha deste território é emblemática. Sua localização, na região do Bajo Lempa, significava contar com uma forte organização social e comunitária, produto do assentamento nessa região de um significativo grupo de desmobilizados do conflito armado (AGUILAR, 2015). Segundo as falas das pessoas entrevistadas e que fizeram parte da implementação do Programa,<sup>85</sup> um dos critérios para priorizar esse território como caso-piloto obedeceu ao fato de existir nele uma importante rede de mais de 452 organizações sociais, entre associações de desenvolvimento comunal, juntas de água, grupos produtivos, associações de mulheres, associações (*mancomunidades*) de municípios, entre outros. Somado a isso, apesar da alta concen-

85 a) Coordenador da Unidade de Diálogo da Presidência da República durante a implementação do Programa Territórios do Progresso. Atualmente trabalha na recentemente criada Secretaria de *Gobernabilidad e Comunicaciones*, da Presidência; b) Especialista da recentemente criada Secretaria de *Gobernabilidad e Comunicaciones*, da Presidência e anteriormente trabalhava na Unidade de Diálogo da Presidência; c) Produtor e integrante do Conselho Territorial; d) Técnico da Presidência da República que trabalhou na implementação do Programa.

tração de famílias pobres nesse território, há uma alta potencialidade produtiva pela riqueza de seus recursos naturais.

**Figura 1: Mapa do El Salvador com destaque do Território Bahia do Jiquilisco**



**Fonte:** *Elaboração própria.*

Foram definidas duas linhas de intervenção para a validação da estrutura de gestão do PPITP. A primeira, com uma trajetória de cima para baixo, consistiu em reuniões com 46 delegados nomeados pelos integrantes do Conselho Econômico e Social Ampliado e com os integrantes do Governo de Departamento (estado) de Usulután para a apresentação do Programa e a constituição de acordos. Esse processo era percebido como uma iniciativa da Presidência da República e uma possível fonte de recursos<sup>86</sup>. A segunda foi a constituição do Conselho do Território, se valendo para isso do levantamento do mapa de atores sociais do território e a realização de assembleias setoriais para a apresentação do Programa e a escolha dos representantes ao Conselho (EL SALVADOR, 2013; FLORES GONZÁLEZ et al., 2013).

No primeiro dia de setembro de 2011, acontece o lançamento do PPITP no Território *Bahía de Jiquilisco*, que conta com a presença dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Mauricio Funes. Conforme uma das pessoas entrevistadas, a participação de Lula gerou muita confiança na execução do Programa. No dia seguinte, constituem-se a primeira assembleia do

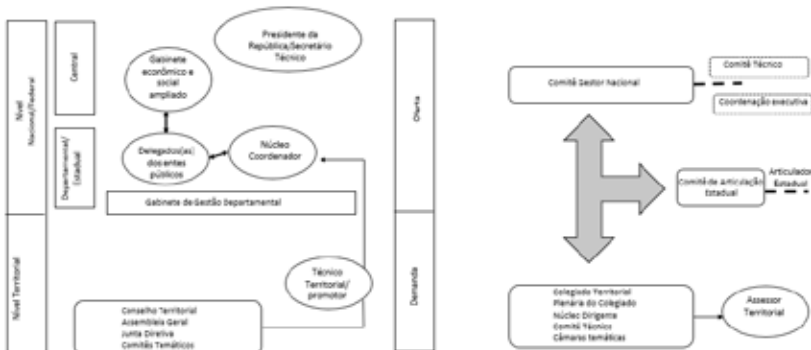
86 Esclarecimento feito por Mario Samper (2018).



Conselho Territorial e a junta diretiva. O Conselho Territorial conformou três comitês temáticos em: direitos e desenvolvimento social, desenvolvimento econômico e em gestão do território. Esses comitês foram os encarregados de levantar as demandas em cada uma destas temáticas as quais foram agregadas ao documento “Demandas estratégicas do território” e, em 6 de julho de 2012, entregues ao Secretário Técnico da Presidência.

Desta forma, encerra-se o exercício de validação metodológica, aprovando-se o percurso testado, desde a constituição do Conselho Territorial até a entrega da demanda à Presidência da República. Ao analisar os procedimentos, é possível identificar a similitude entre a estrutura de gestão do PPTP e do PTC. Como se mostra nas figuras 2 e 3, a transferência do modelo de gestão foi realizada seguindo a mesma estrutura do PTC. Desta forma, constituíram-se os conselhos territoriais, que corresponderiam aos colegiados territoriais brasileiros, integrados por delegados do poder público e da sociedade civil e homens e mulheres numa proporção de 50%. A STP foi a responsável por coordenar o programa semelhante à Casa Civil no Brasil, e dela dependiam o Gabinete Econômico e Social ampliado (Secretaria executiva do PTC) e o núcleo coordenador (Secretaria Técnica do PTC) com funcionários dos ministérios responsáveis por acompanhar as demandas. Os conselhos territoriais também foram divididos em câmaras técnicas e responsáveis pela formulação do documento com a demanda estratégica do território. Por parte da oferta governamental, ainda se elaborou uma matriz de ações divulgada aos conselhos territoriais.

Figura 2: Estrutura de Gestão do PPTP Figura 3: Estrutura de Gestão do PTC



Fonte: *Elaboração própria, adaptado de Brasil, (2011).*

Fonte: *Elaboração Própria, adaptado de El Salvador, (2013).*

Entre os aspectos que são próprios do Programa *Territórios de Progresso* estão: a elaboração do pacto territorial, assinado pelo presidente em demonstração ao seu compromisso em atender às demandas consignadas no plano territorial; e os *círculos do progresso*, ação à maneira de alianças estratégicas entre os setores produtivos e as comunidades organizadas. Em entrevista com quatro atores<sup>87</sup> territoriais que participaram do Conselho no território *Bahía de Jiquilisco*, foi possível evidenciar a participação e, em particular, a vinculação ativa das mulheres como pontos fundamentais e inovações na gestão pública. Para estes integrantes do Conselho “*Antes, nos governos de Arena, havia uma forma de fazer governo, era mais vertical que participativa. Não era um governo inclusivo. Transladando-se ao governo de Mauricio Funes, há uma mudança na forma de fazer política. Ele opta por um modelo de governar e toma o governo de Brasil como modelo para sua campanha e daí nasce a ideia de Territórios do Progresso*”. Seus testemunhos também salientam a oportunidade de fazer controle social da matriz de ações e o atendimento a demandas históricas dos territórios (a exemplo da compra de uma embarcação ambulância ou a construção do hospital regional especializado em doenças renais). Na fala deles: “*o governo veio até nós*”.

Na entrevista feita ao médico do Sistema Básico de Saúde Integral do Ministério da Saúde (SIBASI) do território da *Bahía de Jiquilisco*, fica evidente a satisfação com o PPIP pela possibilidade que ofereceu para construir espaços de diálogo, gerando uma plataforma para se aproximar da comunidade. Mas, da mesma forma, evidencia-se como efeitos positivos no território como, por exemplo, a construção de uma unidade renal. Respondem não só ao auge de um Programa inaugurado pelos Presidentes Funes e Lula, mas a outro tipo de estratégias, como a territorialização das políticas de saúde que avançaram de maneira importante com o estabelecimento das Equipes Comunitárias de Saúde Familiar (ECOS Familiares).

87 Assessora Territorial do Conselho Territorial da Bahia de Jiquilisco; Representante do Grupo de Mulheres no Conselho Territorial da Bahia de Jiquilisco; Produtor Agropecuário integrante do Conselho da Bahia de Jiquilisco e Diretiva da Junta de Água do Território da Bahia de Jiquilisco. Usulután - El Salvador, 07/09/2016.

Tanto para o especialista da Fundação Nacional para o Desenvolvimento (Funde), como para a especialista da organização Prisma, em relação às duas organizações que nascem como centros de pensamento no contexto do pós-conflito, não era muito claro o propósito do governo a implementar o PPTP. Para o especialista de Funde, os territórios do progresso desestabilizaram processos que já vinham em execução, gerando uma ruptura na institucionalidade que existia nos territórios. Um dos elementos limitantes do Programa *“foi sua forma de implementação, desconhecendo as lógicas locais. Não respeitaram a identidade territorial, cada território é diferente”*.<sup>88</sup>

O que fica claro nos depoimentos das pessoas entrevistadas é que se buscava um desenho de política que permitisse ao governo salvadorenho ter uma coordenação mais efetiva das políticas públicas nos territórios. Para isso, conforme entrevista com a especialista da organização Prisma, faltou levar em conta a dinâmica própria da organização dessa territorialidade. *“O desenho leva muito tempo e não trazem para o mesmo as dinâmicas que já existiam nos territórios. Figuras muito pesadas e canalizadas desde o governo central que não entende as dinâmicas dos territórios [...]O desenho se copiou, se copia a forma, mas não se compreende a dinâmica própria dos territórios e dos atores. Os desenhos podem ser muito inspiradores, mas as condições dos dois países (Brasil e El Salvador) são muito diferentes”*.<sup>89</sup>

De outro lado, existia em andamento outro tipo de iniciativas suportadas na perspectiva territorial. As associações de municípios eram denominadas de *Mancomunidades*, com um histórico de cooperação para o planejamento do território e a Estratégia Centro-Americana de Desenvolvimento Rural Territorial (Ecadert), cuja contraparte dentro do Governo salvadorenho era a Subsecretaria de Desenvolvimento Territorial da Secretaria para Assuntos Estratégicos, que foi criada, também, sob a administração de Mauricio Funes. O PPTP se executa de maneira paralela com estas iniciativas, sem procurar algum tipo de articulação ou complementariedade, criando, no interior do governo, conflitos sobre os papéis de cada uma destas instâncias e choques de funções.

Durante 2009, ao mesmo tempo em que a Presidência iniciava as gestões

88 Especialista de Funde na área de desenvolvimento Territorial. San Salvador – El Salvador, 08/09/2016.

89 Entrevista com Investigadora Principal do Programa Regional de Investigação sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente – Prisma. San Salvador – El Salvador, 08/09/2016.

para o PPTP, formulou-se a Estratégia Centro-Americana - Ecadert, processo durante o qual se realizaram várias atividades e consultas. A institucionalidade involucrada era principalmente da Subsecretaria de Desenvolvimento Territorial. A Ecadert foi aprovada em 2010, quando houve uma missão de responsáveis pelo desenvolvimento territorial dos países centro-americanos, incluindo El Salvador, ao Brasil. Junto com isso se realizava, com a participação ativa da academia e institucionalidade salvadorenha, o processo de formação de capacidades para o desenvolvimento rural territorial, se estabeleciam as Comissões Nacionais para a Execução da Ecadert, e particularmente para o caso do El Salvador, se apoiava o processo territorial na microbacia da *Bahía de Jiquilisco*. O Grupo de Ação Territorial, constituído pela Ecadert, também integrou organizações da sociedade civil, governos locais e instituições presentes no território. Muitas delas também participavam do Conselho Territorial do Território do Progresso da *Bahía do Jiquilisco*.<sup>90</sup>

Na primeira fase do PPTP (até março de 2013), foram incorporados quatro territórios cujas demandas consignadas nos Pactos Territoriais somavam um total de 148.5 milhões de dólares. Os restantes 25 territórios atendidos na segunda fase do Programa entregaram, em outubro do mesmo ano, suas demandas estratégicas ao Secretário Técnico da Presidência, na expectativa de que fossem inseridas no orçamento geral de 2014.

Contudo, em 2014, em virtude da troca de governo, o Programa foi suspenso. Apesar de ser da mesma corrente política (FMLN), o novo governo decidiu implantar outro tipo de ações para o planejamento regional, fazendo um importante ajuste institucional com a criação de uma Direção de Desenvolvimento Territorial no Ministério de *Gobernación y Desarrollo Territorial*, envolvimento que, conforme funcionária desse ministério, inicia reconhecendo os processos em andamento, mas sem manter o nome de Territórios de Progresso, que era o programa do Presidente Funes.<sup>91</sup> Esse Ministério absorve pessoal tanto do Programa Territórios do Progresso como da Subsecretaria de Desenvolvimento Territorial.

Com a suspensão do Programa, a intenção de transferir outros dis-

<sup>90</sup> Esclarecimento feito por Mario Samper (2018).

<sup>91</sup> Entrevista com funcionária do Ministério de *Gobernación y Desarrollo Territorial*. San Salvador - El Salvador, 08/09/2016.

positivos do PTC em El Salvador fica truncada. Esperava-se, além da conformação dos conselhos territoriais e a elaboração dos planos, desenvolver o “Portal da Cidadania”, plataforma desenhada para disponibilizar informações sobre a execução do Programa e contribuir com o seu controle social.

Atores do governo nacional e especialistas de organizações não governamentais entrevistados atribuem a não continuidade do PTP a dois aspectos principais. O primeiro seria a baixa apropriação por parte das mesmas comunidades do Programa devido à forma “pesada” e centralizada de levá-lo até os territórios, com regras e procedimentos rígidos e definidos desde o centro. Um dos entrevistados<sup>92</sup> afirmou: *“copiou-se a forma, sem compreender a dinâmica, e continua-se pensando com lógicas administrativas, para espaços dinâmicos”*. O segundo tem a ver com a disputa entre tendências ao interior do mesmo FMLN. Os seguidores do Presidente Funes poderiam valorizar os conselhos como uma possível plataforma eleitoral e a outra tendência buscava evitar que isso acontecesse.

Apesar do Programa *Territórios do Progresso* não ter tido continuidade, os representantes das comunidades e gestores públicos entrevistados ressaltam a importância dos conselhos territoriais para canalizar as demandas da população. Fazer parte destas instâncias deixou um aprendizado sobre a participação como prática para discutir e priorizar projetos para suas localidades.

## Os Vetores da transferência

São dois os aspectos do contexto salvadorenho que favorecem a difusão do PTC. O primeiro é a relação histórica do *Partido dos Trabalhadores* do Brasil com o partido FMLN, e a segunda é a chegada a El Salvador de um governo de esquerda depois de vinte anos de governos de direita.

A esposa do Presidente Funes, a brasileira Vanda Pignato, filiou-se ao PT em 1981 e, como petista, participou como ativista no Comitê de Solidariedade a El Salvador no período da guerra civil. Posteriormente, em 1992, começa a dirigir, em San Salvador, o Centro de Estudos Brasileiros (CEB)

---

92 Entrevista com Investigadora Principal do Programa Regional de Investigação sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente – Prisma. San Salvador – El Salvador, 08/09/2016.

e, em 2005, é nomeada como representante oficial do PT para centro-América, função que desempenha de forma paralela à direção do CEB (Marreiro, 2009). Esse vínculo de Pignato com o PT aproxima os presidentes Funes e Lula da Silva, provocando uma importante aproximação e apoio, por parte de Lula, durante a campanha de Funes à presidência e, posteriormente, durante seu governo. Para o lançamento da segunda fase do Programa Territórios da Cidadania, o Funes é convidado e, como anteriormente descrito, a partir deste momento se avança na elaboração do acordo de cooperação técnica para a transferência dessa política pública a El Salvador.

O PTC, pelos seus princípios e objetivos, se encaixa de maneira adequada aos propósitos do governo de esquerda, que chegava a El Salvador com o desafio de avançar na democratização do país e na mudança de modelo de desenvolvimento. O contexto salvadorenho em 2009, posterior aos 20 anos de um governo de direita com resultados pouco alentadores em relação às condições sociais, econômicas e políticas do país, é favorável à aceitação do programa brasileiro baseado na participação cidadã e a articulação de políticas públicas.

Outro vetor importante da transferência foram os funcionários do Ministério de Desenvolvimento Agrário no Brasil, que assessoram os técnicos da Presidência em El Salvador, principalmente, uma funcionária brasileira, a qual foi fundamental para a difusão de ideais, normas e procedimentos do PTC. Contudo, nesse percurso, a essência mesma da perspectiva territorial perdeu-se e a instrumentalização do processo levou a que a alternativa a velhos modelos para o desenvolvimento não se concretizasse.

Desse modo, a modalidade de difusão dominante no caso do El Salvador corresponde a uma transferência bilateral de políticas públicas, onde o modelo brasileiro foi copiado e implementado sob outro nome. Embora exista uma coincidência em relação aos objetivos (STONE, 2012) que os dois governos perseguiram com este tipo de iniciativa – diminuição da pobreza –, esse foco comum perdeu-se na transferência e na diluição dos ideais por trás da abordagem territorial que, aliás, como analisado por Perafán et. al, (neste livro), no PTC já tinham sido subordinadas pelo esquema de gestão para a operação do Programa.

A transferência no caso salvadorenho caracteriza-se pela criação de estruturas e ferramentas administrativas semelhantes (*'hard' transfer*) (SABOURIN e GRISA, neste livro), pela mediação de técnicos, em curtos períodos de tempo (quatro missões realizadas pelos técnicos brasileiros), que assessoram o governo em El Salvador e os técnicos locais, mas esta ação está longe de provocar, conforme caracterizado por Stone (2012), “inovações híbridas e adaptativas para tornar o desenvolvimento de políticas mais adequado às condições locais” (p. 486). Conforme analisado por Sabourin et al., (2016), esse tipo de transferência parece corresponder a um “fenômeno de imitação por seguimento das políticas de países vizinhos” (p.10).

Em resumo, no caso salvadorenho foi possível identificar uma modalidade de transferência mais dominante, mais cabe destacar que houve também efeitos de circulação de ideias pelos movimentos sociais e partidos políticos (PT e FMLN). Embora a prática territorial esteja distante de seu discurso, há uma forte inserção da retórica territorial, que não só chega ao país sendo veiculada pela cooperação com o Brasil, mas pelas relações com outras organizações, como a *Estratégia Centro-americana de Desarrollo Rural Territorial* - Ecadert ou a *Rede de diálogo regional rural de Centro-América*.

## Considerações Finais

Um dos elementos a ser destacado neste estudo é que a transferência da política pública, desconhecendo o contexto do país receptor, limita significativamente o aprendizado por parte das partes vinculadas. Os recursos e capacidades dos atores locais nas áreas rurais onde foi implementado o Programa dos Territórios do Progresso não foram aproveitados para, a partir do “capital militante” existente, potencializar as ações de participação e priorização de estratégias para o desenvolvimento desses territórios. Os estudos sobre a guerra civil em El Salvador, como do pós-conflito, chamam a atenção sobre a importância de reconhecer quanto os ativistas revolucionários ganham em capacidades para se inserir às iniciativas propostas visando ao aprofundamento da democracia mediante práticas de participação cidadã.

Ainda, em relação ao aprendizado, vale mencionar que fatores que vinham sendo questionados na implementação do PTC no Brasil não são levados em conta na transferência para El Salvador, o que provoca na implementação as mesmas fragilidades. Este é o caso, por exemplo, da centralidade na definição da estrutura de gestão do programa com um forte peso por parte da Presidência da República do El Salvador, que imprime ao programa uma alta dependência do governo central e, em consequência, a incerteza de sua permanência conforme as mudanças no governo.

Outro questionamento feito à estratégia dos territórios rurais no Brasil foi a homogeneização na definição dos territórios. Esta ação repete-se em El Salvador e, independente de esse país ser significativamente menor que o Brasil, sua complexidade em termos de relações sociais, políticas e econômicas pode ser equiparada a este. O conflito armado, as razões pelas quais este foi gerado e os efeitos provocados pelo truncado processo de reconstituição do país depois de assinados os acordos de paz criam um cenário que deve ser compreendido para avançar com qualquer tipo de intervenção para o desenvolvimento.

Por fim, a difusão do “modelo brasileiro” do Programa Territórios da Cidadania para El Salvador não caracteriza uma política específica para o fortalecimento da agricultura familiar. Seu esquema de gestão, com uma forte inserção na Secretaria Técnica da Presidência da República, leva a propor, desde esta instância, a articulação dos diversos órgãos públicos nacionais vinculados ao Programa e com atuação em diferentes áreas (educação, saúde, cultura, infraestrutura). Esse aspecto poderia ter sido outro elemento a ser potencializado, não a transferência do modelo, mas a execução do Programa Territórios do Progresso, o qual, em seus curtos três anos de duração, ficou aquém desta expectativa.



## Referências

ABC. Base de Dados CSS e proteção Social. Sitio ABC, observatório Brasil e o Sul, 2014. Disponível em: [obs.org.br/cooperacao/download/47\\_0baa8c5e-103924101b3b21af141b7342](https://obs.org.br/cooperacao/download/47_0baa8c5e-103924101b3b21af141b7342). Acesso 2/6/2015.

AGUILAR, O. Análisis del Programa Presidencial Territorios del Progreso en la Bahía de Jiquilisco. Documento de Trabajo, Primer Borrador. Rimisp, Agosto de 2018.

BETANCUR, B.; PLANCHART, R.F; BUERGENTHAL, T. De la locura a la esperanza. La Guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la verdad para El Salvador. San Salvador/New York: Naciones Unidas, 1992-1993.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Núcleo de Estudos Agrário e Desenvolvimento Rural. Programa Territórios da Cidadania, relatório de execução 2008 -2010. Brasília, 2011. Documento de trabalho.

BUERGENTHAL, T. La Comisión de la verdad para El Salvador. 1994. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2061/6.pdf>. Acesso 2/6/2015

DELGADO, M.; SALGADO, M. Crisis y Pobreza Rural en América Latina: El caso del El Salvador. Documento de trabajo N° 44. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP, 2009.

EL SALVADOR. Presidencia de la República de El Salvador. Plano Quinquenal 2010-2014. San Salvador: Presidencia de la República, 2010.

EL SALVADOR. Secretaria Técnica da Presidência da República do El Salvador. Territorios de Progreso: Una práctica de articulación institucional con participación ciudadana. Gobierno de El Salvador: San Salvador, 2013.

FLORES GONZÁLEZ, R; LOPÉZ, R. e ROMERO, M. El fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur como alternativa para enfrentar los problemas al desarrollo. Caso El Salvador-Brasil. Período 2009 al 2013. Trabajo de Investigación (Licenciatura en Relaciones Internacionales). Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad de El Salvador, San Salvador, agosto de 2013.

MALDONADO, R. Migración Internacional, remesas e inclusion financiera. El Caso de El Salvador. Ciudad de México: CELMA, 2016.

MARTÍN ÁLVAREZ, A. De Guerrilla a partido político: El Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). *Historia y Política*, Madrid, n. 25, p. 207-233, enero-junio. 2011.

MARTINEZ, L. ¿Quiénes son los presidentes de EE.UU. que más salvadoreños han deportado? *El Salvador.com*. San Salvador, 13 de diciembre de 2016. Na-

cional. Disponível em: <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/210873/quienes-son-los-presidentes-de-ee-uu-que-mas-salvadorenos-han-deportado/#>. Acesso fev.2018.

MARREIRO, F. Brasileira militou mais do que marido presidente. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 22 de março de 2009. Mundo.

OLVERA, A.; ISUNZA VERA, E. “Rendición de cuentas”: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía. In: Ziccardi, A. (org) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. 1 ed. México: UNAM/INDESOL/ COMECSO, p. 335 -358, 2004.

PEW RESEARCH CENTER. Mexicans and Salvadorans Have Positive Picture of Life in U.S. October 24 de 2013. Disponível em: [www.pewglobal.org](http://www.pewglobal.org). Acesso em Fev. 2018.

PIRKER, K. La redefinición de lo posible: Guerra civil y proceso de paz en las biografías de militantes de la izquierda salvadoreña. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* (FLACSO), Costa Rica, v. IV, n. 2, pp. 3-29, Diciembre, 2007.

PIRKER, K. Las transformaciones de la militancia revolucionaria en El Salvador y Nicaragua. *Cuadernos Americanos*, Nueva Época, México, año XXVII, v. 2, n. 144, pp. 109-133. 2013

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003. 1a. ed. San Salvador, El Salvador: PNUD, 2003.

SABOURIN E.; MASSARDIER G.; SOTOMAYOR O. Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación. *Revista Mundos Plurales*, Quito (Flacso), v. 3, n. 1, p. 75-98. 2016.

SADER, E.; JINKINGS, I.; NOBILE, R.; MARTINS, C.E. (Coord.) El Salvador. In: Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe. São Paulo: Editora Boitempo; Laboratório de Políticas Públicas da UERJ e ALPAC, 2006. p.451-464.

SADER, E.; JINKINGS, I.; NOBILE, R.; MARTINS, C.E. (Coord.) Esquipulas II. In: Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe. São Paulo: Editora Boitempo; Laboratório de Políticas Públicas da UERJ e ALPAC, 2006. p.509-510.

STONE, D. Transfer and translation of policy, *Policy Studies*, Vol. 33, n.6, p.483-499, 2012.

VILLACORTA ZULUAGA, C.E. El Salvador en la Arena Neoliberal. *Revista Realidad*, n. 129, 2011.

VILLACORTA ZULUAGA, C.E. Transición a la democracia electoral y neoliberalismo en El Salvador. In: Juárez Ávila, J. (Coord.) Historia y debates sobre

el conflicto armado salvadoreño y sus secuelas. San Salvador, El Salvador: Instituto de Estudios Históricos, Antropológicos y Arqueológicos, 2014.

ZINECKER, H. Los Procesos de aprendizaje de Arena y el FMLN durante la guerra civil. In: Juárez Ávila, J. (Coord.) Historia y debates sobre el conflicto armado salvadoreño y sus secuelas. San Salvador, El Salvador: Instituto de Estudios Históricos, Antropológicos y Arqueológicos, 2014.

## **POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO URUGUAI: INFLUÊNCIAS DE UMA DIFUSÃO REGIONAL**

Eric Sabourin | Maria Fernanda de Torres Alvarez | Pedro Arbeletche | Virginia Courin | Hermes Morales | Doris Sayago

### **Contexto das políticas de DTR no Uruguai**

A partir de 2005, com a vitória nas eleições nacionais da coalizão de esquerda (Frente Amplio), a nova administração deu uma atenção particular a grupos sociais menos favorecidos, mudando orientações anteriores com relação ao desenvolvimento rural (VASSALLO, 2008).

A argumentação e a justificação da nova política traduziram-se em vários instrumentos: O censo agropecuário passou a integrar progressivamente a categoria da Agricultura Familiar, por meio da criação de um Registro Nacional de Produtores Familiares com base nos trabalhos inaugurados a partir de 2006 no seio da reunião especializada sobre a Agricultura Familiar no Mercosul - REAF, sediada em Montevideu.

O estudo sobre pobreza rural, financiado pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola - FIDA (PAULINO e PERERA, 2008), encontrou uma relação entre os índices de maior pobreza ou de menor renda nas áreas de agricultura familiar do Norte e Leste do país, em particular na pecuária familiar da zona do basalto (ao norte do Uruguai).

## **Novas políticas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural**

A descentralização da política do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca - MGAP e a relação com os movimentos sociais do campo propiciou a constituição das “Mesas de Desarrollo Rural” (MDR), que procuraram a integração de organizações de base locais representando uma mudança de interlocutor histórico do mundo rural junto ao Estado. Durante o século XX, a Associação Rural e a Federação Rural têm representado os grandes e médios produtores, sempre mantendo uma relação monopolizadora em relação ao Estado para a captação de recursos.

Moraes (2008) sugere que essas organizações de pecuaristas tiveram um ativo intangível permanente com a condução da pasta do MGAP durante todo o período anterior. Incluso Cabara (2008) afirma que estes grêmios legitimam continuamente o lugar que ocupam na sociedade e os interesses que afirmam representar, fato que os leva a conservar a atenção política correspondente.

Atualmente, a Comissão Nacional de Fomento Rural (CNFR) beneficia-se do diálogo com o governo e os legisladores de esquerda, e tem sido favorecida por intermédio dos fundos para fortalecimento institucional das organizações de produtores. No entanto, a dinâmica territorial mostrou que a fronteira entre as organizações não é tão clara e se confunde com as adesões dos produtores em uma ou em outra.

De fato, o Uruguai mantém duas linhas de políticas públicas com relação ao desenvolvimento do seu setor primário. Por um lado, continua promovendo a intensificação em grande escala por meio de uma legislação excepcional para a plantação florestal, os cultivos de grãos e as minas. Esse processo foi introduzido nos últimos 15 anos, com novos atores globais e regionais na economia nacional, levando a controvérsias sobre a representação da voz rural para o acesso aos recursos do Estado.

Por outro lado, o governo promove a competitividade dos produtores familiares por meio da homogeneização de uma racionalidade de tipo empresarial mediante políticas específicas. Este último esforço iniciou-se ao final dos anos 90 sem maiores logros, e se retomou como meta consensual pela

Frente Ampla de esquerda. O projeto de desenvolvimento nacional busca compatibilizar duas imagens, a do *Uruguai Natural* e a do *Uruguai Produtivo*.

No contexto do *Uruguai natural*, a pecuária nos pastos naturais é promovida quando o projeto produtivo defende a intensificação e renovação das atividades rurais, inclusive as minas. Nos debates sobre uso do solo, entre o *Uruguai Natural* e a intensificação do *Uruguai Produtivo*, há, ao mesmo tempo, uma controvérsia sobre a identidade cultural das famílias rurais mais tradicionais do Uruguai e os novos atores do capital agrário.

Apesar de as manifestações públicas contra a expansão da mineração e outras produções intensivas terem reunido ambientalistas, pecuaristas e políticos de oposição com o lema da defesa da família rural e dos recursos naturais, no caso específico do sindicato da agricultura familiar, a mobilização tem sido tímida. A produção familiar oferece uma visão distinta para o futuro agrário e político do mundo rural em contraponto ao latifúndio e agronegócio.

A política de “agricultura familiar” do governo está vinculada em parte a uma representação urbana influenciada por agendas latino-americanas, segundo a qual a produção familiar e os assalariados rurais são vistos como atores equivalentes aos camponeses latino-americanos em termos de categoria política, embora a academia resista a essa analogia.<sup>93</sup>

A atenção ao produtor familiar, apesar dessa visão, é o produto da convergência entre as agendas sociais regionais, em particular de Brasil e Argentina. Neste sentido, a criação da Reunião Especializada da Agricultura Familiar do MERCOSU (REAF) em 2003 e a incorporação de um eixo de pesquisa sobre a agricultura familiar pelo programa regional PROCISUR (Programa de Cooperação em pesquisa agropecuária do Mercosul) são parte dessa agenda. No entanto, na pesquisa científica, os temas específicos da agricultura ou da pecuária familiar continuam sendo reduzidos nos orçamentos institucionais, no marco da imprecisão que impede diferenciar claramente a agricultura familiar de agricultura intensiva.

---

93 O artigo de De Torres et al. de 2014 desenvolve essa tensão entre um projeto econômico de apoio à agricultura familiar e outro, concorrencial, e dominante, de apoio ao agronegócio.

## Projetos para a produção familiar com financiamento externo

Desde 2005, o MGAP promove três programas dirigidos a produtores familiares e/ou ampliados a produtores médios: o Programa Uruguaí Rural (PUR),<sup>94</sup> financiado pelo FIDA, o Programa de Produção Responsável (PPR), com fundos do Banco Mundial (BM), e o “Programa Ganadero” (PG), apoiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Em 2012, esses programas foram revisados depois da sua avaliação e atualização ou em função da disponibilidade de novos fundos de desenvolvimento a eles alocados (Rearte, 2011). Na base de um melhor conhecimento da população-alvo, esses projetos foram redesenhados, mantendo o apoio tanto aos produtores familiares como aos agricultores médios. Esta política tem sido financiada pelo BM e o BID por meio de dívida pública e de doações do FIDA e, mais recentemente, pelo Fundo de Adaptação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), ou seja, com balcões globais ligados à sustentabilidade, à luta contra a pobreza e à adaptação às mudanças climáticas.

O Registro de Produtores Agropecuários Familiares<sup>95</sup> criado pelo governo para priorizar a produção familiar permite que os produtores, de maneira voluntária, se autodeclarem como tais de maneira a ingressarem nesta categoria e constituírem uma base de seleção, ou em outras palavras, candidatos alvos de intervenções públicas. Hoje esse registro atinge 22 250 produtores familiares (MGAP, 2016).

Esse registro foi utilizado para outras intervenções contingentes, como a do Fundo de Emergência Agropecuária no contexto das secas entre 2008 e 2013, para financiar a compra de sementes, fertilizantes e ração para gado. Assim, também se subsidiou a pecuária para reduzir a carga animal no outono de 2009 ou para atender as geadas na viticultura (2009) ou, ainda, a reconstrução produtiva das granjas de aves (2008-2009).

O Registro de Produtores Agropecuários Familiares foi utilizado também

---

94 Programa executado durante o primeiro período do governo da Frente Ampla em 2005-2011 e reformulado logo dentro da Direção Geral de Desenvolvimento Rural.

95 A definição do MGAP de produtor familiar é: área inferior a 500 ha; mão de obra familiar com máximo de 500 dias anuais de assalariados; morar na unidade ou a menos de 50km; que a renda declarada provenha essencialmente da atividade agrícola. (cf. Evaluación del Registro de Productores Agropecuarios Familiares del MAGP).

na coordenação de serviços com outras dependências do Estado. Desenhando-se, neste sentido, um trato excepcional para a normativa de uso de sementes próprias por pagamento de ‘royalties’, condições favoráveis nas compras do Estado, financiamento diferenciado para infraestrutura produtiva por meio do Movimento de Erradicação da Moradia Insalubre no meio Rural (MEVIR), redução de impostos; acesso a cirurgias oftalmológicas, coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social, e, ainda, condições especiais no caso de existirem dívidas com os bancos nacionais.

As políticas diferenciadas induziram a ação coletiva: trabalho em grupo, pastagens de engorde manejadas em comum, organização de base em zonas de população dispersa e isolada, formada na sua maioria por produtores familiares e trabalhadores rurais assalariados, cooperativas com terras redistribuídas pelo Instituto Nacional de Colonização-INC.

### **Implementação das políticas de DTR no Uruguai**

No Uruguai existem duas políticas públicas que atendem o meio rural. O Programa de Ordenamento Territorial e Sustentável do Ministério de Moradia, Meio Ambiente e Ordenamento Territorial (MVOTMA) e o Programa Mesas de Desenvolvimento Rural (MDR) do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca (MGAP) (Tabela 1).

**Tabela 1: As duas políticas de desenvolvimento territorial rural no Uruguai**

<b>Marco nacional</b>	<b>Política de DTR</b>	<b>Órgão de tutela</b>	<b>Órgão de execução</b>	<b>Ano</b>
Ley Nº. 18.308/2009 de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible	Programa de Ordenamiento Territorial	Ministerio de Moradia, Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial - MVOT-MA	Direção do Ordenamento Territorial	2009



Programa Uru-guai Rural PUR FIDA-MGAP	Mesas de Desenvolvimento Rural	Ministerio de Ganadería y Agricultura- MGAP	Direção do Desenvolvimento Rural	2007 2011
---------------------------------------	--------------------------------	---	----------------------------------	--------------

Fonte: Pesquisa.

## A política de ordenamento territorial

Houve, a partir de 2006, um conjunto de ações do executivo e do legislativo que busca regular a expansão da intensificação agrária. O governo promoveu três leis: a Lei de Uso, Manejo e Conservação de Solos (2008), que busca promover planos de manejo em nível da propriedade agropecuária; a Lei de Águas (2009), que busca centralizar a regulação e planejamento dos recursos hídricos, tanto para uso produtivo como de consumo ou serviços ambientais; e a Lei de Ordenamento Territorial y Desenvolvimento Sustentável (2009), que busca uma regulação regional e departamental do planejamento do uso do território.

Este conjunto de leis organiza uma série de políticas públicas que ainda passam por resistências entre distintos grupos de atores, seja porque significam uma intervenção estatal em uma parte do território que sempre impulsionou o liberalismo econômico, ou porque a heterogeneidade do meio rural gera posições contrárias ao interior da ruralidade.

Em paralelo à *Lei de Descentralização* que regula a criação de municípios e de intendências departamentais, foi também promulgada em 2009 a *Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável* (LOTDS). A LOTDS foi elaborada por um grupo de técnicos do MVOTMA, em sua maioria arquitetos. Este fator, somado ao processo da sua elaboração sem consultas (tanto da sociedade civil, coletividades regionais como outros ministérios), provocou várias críticas; em particular quanto ao desconhecimento da dinâmica da vida rural.

Alguns governos departamentais têm optado por realizar, por meio de ações e mecanismos previstos na lei, a proibição do cultivo de árvores nos seus territórios, e dessa maneira, responder à demanda da base eleitoral

de pecuaristas.

Isso é comum para a implementação de todas as leis antes mencionadas, dado que o Estado tem retido os fundos para a fiscalização durante a década dos anos noventa, e é lenta a capacitação e reorganização das competências entre os diversos ministérios.

A consulta sobre as diretrizes da Lei foi realizada *a posteriori* junto aos outros ministérios sob a coordenação da DINOT no marco do Comité Nacional de Ordenamento Territorial. Ao longo de três anos, realizaram-se reuniões semanais com todos os ministérios e com as direções com o objetivo de coordenar as diversas políticas públicas nos territórios.

Para o MGAP, a LOTDS concede capacidades de execução aos departamentos e às intendências, mas não contempla as Mesas de Desenvolvimento que resultaram da descentralização da política agrícola encarregadas da coordenação dentro do território. De fato, há uma tensão entre o MVOTMA e os ministérios setoriais (economia, indústria ou agricultura), provocando uma assimetria de poder que não está a favor do meio ambiente e ordenamento territorial.

O MGAP dispõe de representantes e de funcionários locais, que lhe conferem uma capacidade de intervenção no conjunto do território, o que não é o caso da DINOT. De fato, a relação privilegiada entre o MGAP e a profissão agrícola pode manter efeitos neocorporativistas que constituem freios ao diálogo, à coordenação e à necessária incorporação de dimensões rurais na nova Lei. Trata-se de uma passagem obrigatória que a DINOT percebeu, buscando alianças locais ou regionais com o MGAP e as Mesas de Desenvolvimento Rural que têm maior experiência e interlocução com os atores locais. De fato, uma característica frequente em territórios rurais de baixa população é a repetição dos mesmos representantes de base nas distintas institucionalidades de descentralização do Estado. Portanto, o problema da coordenação interinstitucional resulta vital para o crescimento das capacidades locais e, ao mesmo tempo, repercute na debilidade do processo atual. A descoordenação redundante em tensões entre a DINOT, DINAGUA, RENARE-

-MGAP e as Intendências Departamentais. Existem exemplos de boa coordenação, como é o caso do departamento de Cerro Largo, onde se destacam a liderança e o compromisso do governo departamental, assim como o apoio da cooperação internacional por intermédio de fundos dirigidos exclusivamente à articulação.

### **As Mesas de Desenvolvimento Rural**

Em relação ao acesso dos produtores familiares aos programas específicos antes mencionados, é necessário apontar que o Estado, desde 2005, empreendeu um processo de descentralização constituindo várias mesas de diálogo interinstitucional e iteratores no território nacional. O MGAP organizou as Mesas de Desenvolvimento Rural (MDR), enquanto outros ministérios criaram outros espaços em paralelo. Nas MDR existem voz e voto para os governos locais, a representação do executivo para a coordenação de intervenções (energia, saúde, educação etc.), os sindicatos rurais e um lugar, poucas vezes ocupado, para as organizações de assalariados rurais. A elaboração de projetos para acessar os fundos dos distintos programas se discute nas sociedades rurais e nas intendências junto aos produtores. Em seguida, a MDR valida os projetos para garantir a pertinência de cada proposta e as envia ao MGAP para a sua aprovação.

Por outro lado, as MDR são um campo de negociação para o protagonismo das despesas orçamentais entre o governo local e o nacional, ainda mais quando são de lados opostos. Na avaliação do “Programa Ganadero” aparecia que para cada linha (Planos de Gestão, Planos silvopastoris, Planos de infraestrutura, entre outros) a demanda de recursos pelos produtores familiares seguia uma estratégia de reiteração das demandas unicamente entre as oportunidades abertas pelo MGAP, sem inovação. O enfoque das mesas sobre o mundo rural na sua concepção era maiormente produtivo e respondia a linhas pensadas no MGAP, mas pouco a pouco, as demandas locais passaram a tratar de temas sociais de acordo com um enfoque mais global e territorial do desenvolvimento. No entanto, parte desses novos espaços de descentralização está ainda num processo de construção, do qual se pode esperar um desempenho que aumente a inclusão de demandas do local para atender

especificidades concretas (VILLALBA, 2015).

De fato, este tipo de processo consultivo e participativo passa por um processo de aprendizagem lento e não pode funcionar apenas por decreto. Observa-se que a experiência de descentralização do desenvolvimento rural do MGAP mediante as MDR acompanha (ou antecede) o próprio processo de descentralização administrativa do país, assim como a preocupação por aspirações sociais de participação e novas normas ambientais.

## **Referencial e modalidades de disseminação**

### **Três mecanismos de difusão referenciados na ciência política**

A análise na qual se enquadra este estudo de caso no Uruguai partiu da hipótese da existência de uma disseminação regional das políticas de agricultura familiar do Brasil na América Latina, seguindo a imbricação de três modalidades referenciadas na literatura: a transferência de políticas, a circulação de normas por meio das agências internacionais e a difusão de políticas por meio da integração regional.

#### **A transferência de políticas públicas**

Transferência de política pública é uma noção que se refere aos processos pelos quais conhecimentos sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias dentro de uma configuração política (passada ou presente) são usados para o desenvolvimento de políticas públicas, em outro contexto político (DOLOWITZ e MARSH, 2000). Segundo essa perspectiva, considera-se que um modelo de política pública pode ser transferido, a partir de um país ou de uma organização internacional, a outro país (EVANS, 2009).

No caso do apoio às políticas de DTR na América Latina, cabe indicar que os modelos e as fontes são múltiplos e que a política brasileira é apenas um desses modelos. Inicialmente, houve intervenções diretas e indiretas da União Europeia para transferir o modelo do Programa Leader (MISIALKOWSKA, 2006). Essa transferência foi intermedia-

da por organizações internacionais (FAO, PNUD, FIDA) pelo Banco Mundial (VALDERRAMA, 2004) e por agências interamericanas, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (CHAMPETIER, 2003; SERRANO e FERNANDEZ, 2005). Posteriormente, num contexto puramente latino-americano e de relações Sul - Sul, o IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura) assumiu um papel privilegiado, apoiando tanto políticas nacionais como programas regionais ou interamericanos, ao exemplo do PROCISUR- *Programa de cooperação em pesquisa agrícola do Mercosul* e da *Estratégia centro-americana de Desenvolvimento Rural Territorial-ECADERT* (SEPULVEDA et al., 2003).

### **A internacionalização mediante a circulação de normas**

A adoção de novas políticas, segundo alguns autores, depende menos da transferência direta de modelos entre países do que da produção e difusão de normas sob a influência de arenas internacionais (MEYER et al., 1997), redes acadêmicas e redes de peritos que produzem “configurações transnacionais” (HASSENTEUFEL, 2008; DUMOULIN, 2010). Risse-Kappen (1995) propõe entender a internacionalização das políticas por meio da “*socialização de normas internacionais nas práticas domésticas*”. Outros autores se referem à existência de regimes internacionais de normas políticas. Moravcsik (1997, p. 5) propõe integrar as teorias da política doméstica e da política internacional em uma categoria que ele chama de “intergovernamentalismo liberal”.

### **Internacionalização mediante a integração regional “por abaixo”.**

Ao lado da difusão de políticas públicas pela integração regional intergovernamental existe uma regionalização por abaixo que gera uma disseminação de políticas “de baixo para cima” (PASQUIER, 2002; PASQUIER e WESBLEIN, 2004). Refere-se principalmente à atuação e articulações de representantes da sociedade civil organizada para intercâmbio de experiências e aprendizagens em termos de políticas públicas. No caso das políticas de DTR, no MERCOSUL, se destacam as aspirações de mudanças político-institucionais dos movimentos sociais, em particular dos representantes dos setores “esquecidos” pelo crescimento econômico e agrícola nas últimas décadas (camponeses, indígenas, quilombolas, sem-

-terra), e que estão organizados hoje em nível regional e internacional, como, por exemplo Via Campesina, Aliança dos Povos para a Segurança Alimentar na América Latina e da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no MERCOSUL, a REAF.

## **O papel das agências internacionais e de cooperação**

Na origem das duas políticas de desenvolvimento territorial do Uruguai encontramos o apoio técnico e financeiro das agências de cooperação internacional associados à circulação internacional, às normas e à transferência de modelos externos (europeus, latino-americanos, em particular o modelo brasileiro).

O primeiro caso registrado foi do FIDA associado ao Projeto Uruguai Rural focalizado na agricultura familiar e na luta contra a pobreza rural (PAULINO e PERERA, 2008) com a introdução de uma dupla dimensão de participação (Mesas de Desenvolvimento Rural) e de descentralização a partir das unidades delegadas do MDAP nos departamentos.

A abordagem territorial rural foi assim associada às políticas públicas de redução da pobreza e do êxodo rural com as Mesas de Desenvolvimento Rural e projetos de apoio à produção familiar, mas dependendo de fundos externos internacionais (DE TORRES et al., 2014).

A União Europeia e a Cooperação espanhola foram as entidades mais influentes no desenho da política de ordenamento territorial por meio do envio ao Uruguai de missões de urbanistas. Como consequência, a Lei de 2009 apresenta um forte viés urbano e foi elaborada por urbanistas e planejadores da Faculdade de Arquitetura da Universidade da República, com assessoria de urbanistas espanhóis

O IICA teve uma influência indireta no desenho da política de desenvolvimento territorial rural do MGAP e das intendências por intermédio de atividades de informação técnica e de capacitação para os diferentes agentes ministeriais, com prioridade não apenas para o MGAP, mas também para as administrações departamentais e locais. Contou com o apoio do programa PROCISUR, que reúne uma coordenação dos institutos de pesquisa agrônômica dos países do Mercosul. Este programa tem sede

em Montevideu e é administrado pelo IICA. Na década de 2000, colocou em marcha uma plataforma regional sobre inovação institucional que difundiu o enfoque do desenvolvimento territorial no meio técnico e acadêmico, da pesquisa e da extensão rural.

A FAO também teve a sua participação mediante um programa de capacitação de lideranças rurais em vários países de América Latina entre os anos 2010 e 2012, com um papel importante da COPROFAM (Coordenação das Organizações de Produtores Familiares do MERCOSUL), da CONTAG (Confederação dos Trabalhadores da Agricultura) do Brasil e com apoio da Cooperação espanhola e inspiração no programa Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER).

### **Mediadores da academia**

A Universidade participou também, indiretamente, da difusão das referências europeias (do programa Líder) ou ainda do modelo de DTR do Brasil, em particular convidando acadêmicos brasileiros, por exemplo, o geógrafo Bernardo Mançano, professor da UNESP (Universidade Estadual de São Paulo).

Embora paradoxal, na UDELAR e nas Ciências Sociais, em particular, existe, ainda hoje, uma postura geral muito crítica ao modelo do latifúndio, pois se tornou muito reduzido na zona de pecuária tradicional por conta do monopólio ou da concentração de terras, seja pelas inversões na agricultura, seja pela plantação florestal em grande escala. Portanto, o modelo político de referência em *matéria* de desenvolvimento rural para esse setor acadêmico é aquele da reforma agrária e do movimento dos sem-terra do Brasil. A dificuldade no Uruguai seria a de encontrar trabalhadores sem-terra que aderissem a essa visão e a esse modelo brasileiro, mesmo entre os sindicatos de peões de fazenda (DE TORRES, 2012, 2017).

Por outra parte, no Brasil, o Movimento Sem Terra é o único que optou por não compartilhar os debates nos colegiados territoriais (equivalentes às Mesas de Desenvolvimento) por privilegiar outros modos de pressão ou outros canais de negociação mais diretos com o poder público federal (SABOURIN, 2009). No Uruguai, por outros motivos, as organizações

de assalariados têm pouca representação nas Mesas de Desenvolvimento Rural, que foram pensadas para o agricultor familiar responsável pela sua unidade de produção.

### **Difusão pela integração regional**

A dimensão de integração regional foi importante na adoção e construção da política de DTR no Uruguai e se deu tanto por cima como por baixo (PASQUIER, 2002).

### **Papel da integração intergovernamental**

O MERCOSUL tentou tornar supranacionais algumas políticas públicas: infraestrutura, energia, mas também, recentemente, políticas territoriais com a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, o FOCEM, transferência direta dos fundos estruturais europeus. Trata-se ainda de um embrião de políticas de desenvolvimento regional que pode ser agregado ao programa PROCISUR (que reúne as instituições de pesquisa agropecuária dos seis países do Mercosul).

Mas essa iniciativa integra marginalmente as preocupações do desenvolvimento territorial. A demanda da constituição de um fundo regional de apoio ao desenvolvimento rural pelos movimentos nacionais de agricultores familiares reunidos na REAF foi aprovada; contudo esse fundo, alimentado por Brasil e Argentina, principalmente, é ainda modesto, só pode assegurar o funcionamento da secretaria executiva da REAF em Montevideú. Houve uma tentativa de promoção de territórios fronteiriços entre Brasil e Uruguai (CONTERATO et al., 2012), na fronteira com o estado brasileiro do Rio Grande do Sul, em particular no setor da saúde (BONTEMPO et al., 2013)

### **Integração regional por abaixo**

A política dos territórios rurais do MDA-SDT inspirou a Direção de Desenvolvimento Rural do MGAP e, em particular, a evolução das Mesas de Desenvolvimento Rural a partir de 2012. Essa difusão se deu por meio das organizações sindicais da agricultura familiar como a CONTAG e a FETRAF (Brasil) e da Confederação das Organizações de Agricultu-



ra Familiar do Mercosul (COPROFAM) junto às Comissões Nacionais de Fomento Rural do Uruguai. Mas o principal elemento de difusão das referências brasileiras foi a REAF. De fato, mesmo tratando-se de um espaço misto associando participação de membros dos governos e da academia, a presença das organizações sindicais dos agricultores familiares é determinante. O processo foi mais intenso, já que a sede e a secretaria técnica da REAF eram compartilhadas com a representação do FIDA no edifício Mercosul em Montevideu, e o primeiro Presidente provisório do quinquênio 2005-2010 foi o Diretor de Desenvolvimento Rural do MGAP do Uruguai.

## **Implementação e adaptação de modelos**

No Uruguai, a política de desenvolvimento territorial é, paradoxalmente, bastante setorial: ela é rural e implementada por estruturas que dependem do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca (MGAP), na Direção do Desenvolvimento Rural. Porém, existe também uma política de desenvolvimento territorial nacional administrada por outro ministério (Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente). Esses ministérios intervêm na descentralização (o que é diferente da territorialização) ou no macro-territórios e não tratam do desenvolvimento rural. Existiu uma tentativa de coordenação com o MGAP por parte da Direção do Ordenamento Territorial de Uruguai, depois da votação da Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável em 2009, em um departamento do leste do Uruguai com diversas tensões entre pecuária, minas e agricultura.

Mas essa iniciativa teve que enfrentar a dominação do Ministério da Pecuária e Agricultura (SABOURIN et al. 2015). Este ministério justifica a anterioridade da sua própria iniciativa de descentralização mediante a instalação em todo o país de Mesas de Desenvolvimento Rural, para as quais estão convidados os representantes dos outros setores.

As áreas periurbanas de agricultura e horticultura intensiva ou de produção de leite demandam, sobretudo, apoios produtivos ou para comercialização da produção (RIELLA e MASCHERONI, 2012). Pelo contrário, as áreas mais isoladas de pecuária extensiva no norte e noroeste do país

apresentam uma demanda presa em termos de acesso aos serviços básicos: saúde, educação, eletrificação e estradas rurais (SABOURIN et al., 2015).

No Uruguai, a descentralização está apenas iniciando e existe, às vezes, uma confusão entre os diversos interlocutores sobre os níveis territoriais a serem escolhidos para as Mesas de Desenvolvimento Rural. Inicialmente, para o Ministério da Pecuária e Agricultura, o nível das MDR era aquele dos departamentos que corresponde a sua escala de desconcentração. Para os poderes locais, tudo depende do destino dado aos recursos transferidos em função da nova lei de descentralização e da criação de municípios. Para os agricultores, o território deveria corresponder à área coberta pelas suas organizações profissionais, cooperativas, colônias e sociedades de fomento. Nos departamentos de Salto e de Rivera de apenas uma única mesa passou-se a três ou quatro mesas em função desse processo.

A política territorial é explicitamente dirigida pelo setor da agricultura familiar e associada a uma política transversal de luta contra a pobreza como o *Programa Uruguai Rural* e *MEVIR* para melhoria da moradia rural no Uruguai. O foco dessas políticas é geralmente justificado em nome da inclusão social e econômica de populações específicas ou marginalizadas. Mas, por natureza, é também fonte de exclusão: qual é o limite da definição da categoria pobre para o produtor familiar, em particular em comparação com os pobres ou sem teto urbanos? No Uruguai, a definição do estatuto de agricultor familiar foi construída de maneira a incluir um público amplo: por exemplo, o produtor familiar pode residir nas suas terras ou em um raio de 50 km.

## **Considerações finais**

O estudo no Uruguai mostra claramente a conjunção imbricada entre as três modalidades de disseminação e o papel cada vez mais importante da integração regional pelos movimentos sociais nesse processo.

Os vetores são principalmente as agências de cooperação internacional, a

integração regional do MERCOSUL, principalmente mediante a REAF e a academia. Obviamente as agências de cooperação dispõem de mais poder mediante seus recursos técnicos, normativos, institucionais e também financeiros. Houve um processo de difusão das referências da política de DTR do Brasil promovido como modelo para a América Latina pelo IICA e, em uma proporção menor, pelo FIDA, mediante o Programa Uruguai Rural.

A REAF constitui um caso emblemático de espaço de intercâmbio e integração regional dedicado à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural, que reúne atores governamentais e da sociedade civil, o que lhe garante bastante influência.

A experiência uruguia de descentralização do desenvolvimento rural intenta precisamente, mediante dispositivos como as MDR, as leis de ordenamento territorial ou ambiental, de produzir um conhecimento situado capaz de alimentar uma “expertise” nacional e local, sobre o que poderia ser uma territorialização sustentável. Isso implica colocar em debate as opções para a conservação de certos ecossistemas cultivados, saber-fazer, modos de vida, e para processos e mercados agroalimentares que lhes são associados.

Essa experiência constitui um verdadeiro laboratório devido às especificidades de um país pequeno, historicamente centralizado e ainda marcado pelas consequências da ditadura (1970-80) e de uma liberalização econômica acelerada (1990-2000), que, por sua vez, contrastam bastante com as propostas de organismos interamericanos (BID, IICA). Observa-se sua tendência a oferecer modelos e capacitações para o desenvolvimento territorial rural, copiadas de experiências europeias como o programa LEADER (cooperação espanhola) ou brasileiras (modelo difundido pelo IICA) concebidas em um contexto radicalmente diferente (MASSARDIER e SABOURIN, 2013).

No entanto, além da hibridação de modalidades e diversidade de vetores, a difusão das referências brasileiras sobre o DTR no Uruguai se deu de maneira bastante difusa e discreta. Ademais, no caso das MDR, não existia, à diferença do processo de elaboração da política de ordenamento territorial,

nenhuma proposta concorrente. Houve, à imagem da REAF, uma situação de adesão compartilhada ao modelo do DTR tanto em nível do governo, dos sindicatos da agricultura familiar, da academia como das organizações internacionais e interamericanas suscetíveis de manifestar opinião e apoio.

Por outra parte, as relações de interconhecimento e proximidade que caracterizam as elites de um país, relativamente pequeno, também contribuem para a circulação pacífica das ideias. Isso vale também tanto para o meio político, para os gestores das políticas públicas, como para os sindicatos e as coletividades territoriais.

## **Agradecimentos**

Parte dos dados apresentados é o resultado da pesquisa realizada no âmbito do projeto TRANSBRASIL (Disseminação de modelos brasileiros de políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina) financiado pelo CNPq Edital Universal 2014 N° 443245/2014-2 e do projeto MESAS (Funcionamento das Mesas de Desenvolvimento Rural N°U14H01), financiado pelo programa ECOS-Sud (França) e a Universidade da República do Uruguai.

## Referências

BONTEMPO C. G.; NOGUEIRA V.; M., FAGUNDES H.S. Atenção básica à saúde na fronteira Brasil-Uruguai: um olhar a partir dos gestores, *Cad. Iber.Amer. Direito. Sanit.*, Brasília, v.2, n.2, jul./dez. 2013.

CABARA, P. El discurso del sector ganadero. Estructura histórica y composición actual. *En: Riella, A. y Vittelli, R. [Eds.]. Organizaciones rurales y acción colectiva en Uruguay: estudios en tiempos de crisis (2002-2004)*. Facultad de Ciencias Sociales, 2008, pp. 15-52.

CHAMPETIER, Y. La Estrategia de Microrregiones: une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté dans les territoires les plus en difficulté du Mexique Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 2003.

CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S.; OLIVEIRA, D. Gestão Social de Territórios Rurais Fronteiriços. Brasília, IICA, 2012.

DE TORRES ALVAREZ, M. F. Guardianes de la Pradera. El origen de la legitimidad de la ganadería en Uruguay. Tesis de Maestría en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 2012.

DE TORRES, A. M. F.; Arbeletche, P., SABOURIN, E. CARDELLIAC, J, MAS-SADIER. Entre dos proyectos nacionales qué política pública para la agricultura familiar en Uruguay ? In. *Revista Eutopia*, n. 6, 2014.

DE TORRES, A. M. F. Humains, bovins et prairies naturelles : une histoire commune de réciprocité et échange marchand. Thèse de doctorat en Ethnologie, Montpellier : Université Paul Valéry, ED 60, 2017, 241p.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. 2000. Learning from abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance: an International Journal of Policy Administration and Institutions*, 13:5-24, 2000.

DUMOULIN, D. Configurations sociales transnationale s : quelles compétences pour les passeurs d'échelles? Exemples des politiques de la conservation de la nature. La fabrique multi-niveaux des politiques. Les approches multi-niveaux des politiques publiques, CIRAD. Montpellier. 6-10/09/2010.

EVANS, M. Policy transfer in critical perspective, *Policy Studies* 30: 243-68, 2009.

HASSENTEUFEL, P. Sociologie de l'Action Publique, Paris: Armand Colin, 2008.

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

MEYER, J. W. 1997. The Structuring of a World Environmental Regime,

1870-1990, *International Organization*, v. 51, n. 4, 1997, pp. 623-651.

MGAP. Informe sobre Registro de Productores/as familiares Oficina del Registro de Productores Familiares. Dirección General de Desarrollo Rural, Montevideo, 2016.

MORAES, M. I. La pradera perdida. Historia y economía del agro uruguayo: una visión de largo plazo 1760-1970. Linardi y Risso, Montevideo, 2008.

MORAVCSIK, A. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, *International Organisation*, v.51, n.4, 1997, 513-553.

MUSIAŁKOWSKA, I. Transfer of the European Regional Policy to Latin America, European Consortium for Political Research (ECPR), Colchester, University of Essex, 2006.

PAOLINO, C; PERERA, M. La pobreza rural en el Uruguay: la situación actual y aportes para el diseño de una estrategia orientada a su combate. Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), 2008.

PASQUIER, R. L'eupéanisation par le bas : les régions et le développement territorial en France et en Espagne », in J. Fontaine, P. Hassenteufel, *To change or not to change ? Le changement de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses Universitaires de Rennes, 2002.

PASQUIER, R.; WEISBEIN, J. L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire, *Politique européenne*, 2004, p.12: 5-21.

REARTE, D. H. Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos 1643/OC-UR Informe Evaluación Final, Montevideo. MGAP, 2011.

RIELLA, A.; MASCHERONI, P. *Desarrollo rural territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las mesas de desarrollo rural en Uruguay*. In. Riella, A. (coord). El Uruguay desde la sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Montevideo, 2012.

RISSE-KAPPEN, T. Bringing transnational relations back. In. *Non-state actors, domestic structures and international institutions*, Cambridge University Press, 1995.

SABOURIN, E.; MASSARDIER, G.; SOTOMAYOR, O. Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación. In. *Revista Mundos Plurales*, v. 3 (1): 75-98), 2016.

SABOURIN, E.; DE TORRES, M. F.; ARBELETTCHE, P.; MASSARDIER, G.; COURDIN, V.; MORALES, H.; TOURRAND, J. F. Políticas públicas y ganadería familiar en Uruguay: los desafíos ambientales y de ordenamiento territorial, *Revista Pampa*, n.12, pp. 241-264, 2015.

SEPULVEDA, S.; RODRIGUEZ, A.; ECHEVERRI R.; PORTILLA, M. El enfoque territorial de desarrollo rural, San José, C.R: IICA, 2003,180 p.

SERRANO, C.; FERNANDEZ, I. Estudio Comparativo Descentralización de las Políticas y Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina, Washington DC-BID, 2005.

VALDERRAMA, M. “Los procesos de descentralización en América Latina y la cooperación europea, in José Luis Rhiñ Sausi, Desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea, Recalñ Cespi, 2004, p. 49ñ 62.

VASALLO, M. Estado y agricultura en el Uruguay. In. Chiappe, M.; Carambula, M. y Fernandez, E. (comp). El campo uruguayo. Una mirada desde la Sociología Rural. Montevideo: Dpto. Publicaciones, Facultad de Agronomía, 2008.

VILLALBA C. Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión, Montevideo, IICA, DGDR, 2015.

**PARTE III**  
**A PESQUISA EM UMA PERSPECTIVA COMPARADA**



## **A DISSEMINAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NA AMÉRICA LATINA EM UMA PERSPECTIVA COMPARADA**

Catia Grisa | Doris Sayago | Eduardo Caldas | Eric Sabourin | Marcos Lopes Filho | Mario Lucio de Avila | Mireya Valencia | Moises Balestro

Como mencionado no primeiro capítulo deste livro, ele procurou analisar os mecanismos de difusão de “modelos” de políticas públicas para a agricultura familiar do Brasil para os países da América Latina e do Caribe. Procurou-se evidenciar, caracterizar e analisar as modalidades e os vetores de disseminação internacional e de adaptação local (no país de destino) das políticas brasileiras de compras públicas da agricultura familiar e de desenvolvimento territorial na Colômbia, Haiti, Paraguai, Argentina, Uruguai e El Salvador.

A hipótese que guiou a análise considerou que essas políticas, apesar de dependerem da difusão de um “modelo brasileiro” mediante acordos de cooperação Sul-Sul, apresentam uma “hibridação” de diversas formas de difusão de modelos (OLIVEIRA e FARIA, 2017): a) as circunstâncias, conjunturas e processos que fortaleceram as transições democráticas, as quais abriram janelas de oportunidade para movimentos sociais atuarem nacional e internacionalmente (BONNAL et al., 2010); b) a difusão mediada pelos financiamentos e apoios institucionais das organizações internacionais (PECK e THEODORE, 2012); c) a cooperação internacional para o desenvolvimento por meio da cooperação bilateral Sul-Sul

(FARIA, 2012); d) processos de regionalização e de integração regional, em particular no marco do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) (GIRAULT, 2009; DABÈNE, 2009).

Esta hipótese foi construída a partir de sinalizações da realidade empírica e do diálogo com a ampla literatura sobre transferência de política pública (FARIA, COELHO e SILVA, 2016; EVANS, 2009; 2004; DOLOWITZ e MARSH, 2000); circulação transnacional de normas (HASSENTEUFEL, 2005, 2008; DUMOULIN, 2010); e abordagem pelas teorias da regionalização (DABÈNE, 2009, PASQUIER e WEISBEIN, 2004), com destaque para o mecanismo de regionalização pela base ou “por abaixo” (PASQUIER, 2002; KHOLER-KOCH, 1995).

Após a análise de cada caso, apresentada nos capítulos anteriores, este capítulo procura examinar, em uma perspectiva comparada, primeiramente a difusão das experiências de compras públicas da agricultura familiar do Brasil para Colômbia, Haiti e Paraguai; em seguida, a disseminação das políticas de desenvolvimento territorial do Brasil para a Argentina, Uruguai e El Salvador; e, por fim, as reflexões que podemos elencar a partir do conjunto dos casos analisados.

## **A disseminação das políticas brasileiras de compras públicas da agricultura familiar na América Latina**

Como já apontado neste livro, desde o início dos anos 2000, o tema das compras públicas da agricultura familiar tem ganhado grande impulso nos espaços acadêmicos, políticos e institucionais no Brasil. Iniciado em 2003 com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), foi com a Lei nº. 11.947/2009 que ele ganhou muito mais escala. A Lei estabeleceu que, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), dedicados à alimentação escolar, devem ser aplicados na aquisição de alimentos da agricultura familiar. Adicionalmente, em 2015, o Decreto nº 8.473 também estabeleceu que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional devem

adquirir, no mínimo, 30% de suas demandas alimentares de agricultores familiares e suas organizações. Trata-se de inovações importantes, as quais articulam a construção de mercados e o fortalecimento da agricultura familiar com a promoção da segurança alimentar e nutricional.

Estas inovações tiveram importante projeção nos contextos nacional e internacional, e o Brasil tornou-se um “exportador” da ideia de mercados institucionais para a agricultura familiar. Com efeito, ao visitar países da América Latina e Caribe, um gestor, pesquisador ou mediador social brasileiro que atua na temática provavelmente sentir-ia-se familiarizado com os debates e as ações em curso. Os casos de Colômbia, Paraguai e Haiti não destoam deste cenário.

*No caso da Colômbia*, a partir de 2010, alguns “projetos-pilotos” e experiências departamentais e locais passaram a estimular a aquisição de produtos da agricultura familiar para as compras públicas. Foi nestas experiências que o Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar (ICBF) estabeleceu a “*Estratégia de Compras Locales*”. Os *operadores* das demandas de alimentos, bens e serviços do Instituto devem aplicar, no mínimo, 10% ou 20% (dependendo das ações em que estão vinculados) dos valores mensais dos contratos em compras locais (Colômbia, ICBF, 2016). Complementarmente, por meio da Resolução n.º 16.432 de 2015, o Ministério da Educação estabeleceu que os *operadores* do Programa de Alimentação Escolar (PAE) devem aplicar, no mínimo, 20% do total das aquisições mensais de alimentos, bens e serviços em compras locais, sendo que estas “fazem referência a incentivar a compra de alimentos que são produzidos localmente, por organizações pequenas e/ou que são lideradas por camponeses da região” (Colômbia, MEN, 2015).

*No Paraguai*, em 2013 foi criado o Decreto n.º 1.056 da Presidência da República, que criou o Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar e estabeleceu uma modalidade de contrato complementar, chamado “Processo Simplificado para Aquisição de Produtos Agropecuários da Agricultura Familiar”, que consiste justamente em uma simplificação dos processos tradicionais de aquisição pública previsto em Lei específica (Lei n.º 2051/03). Em 2015, o Decreto 1056/2013 foi substituído pelo Decreto 3000/2015. A alteração não foi apenas formal, mas

antes de tudo, de escopo e conteúdo, e implicou inclusive o deslocamento do órgão responsável pela gestão do Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar, que passou da Secretaria Técnica de Planejamento do Ministério da Fazenda para o Ministério da Educação. O Ministério da Agricultura e Pecuária (MAC) está responsável pela organização da oferta dos produtos por meio de apoio organizacional e logístico dos agricultores familiares, além dos serviços de extensão rural principalmente relacionados com técnicas tanto na agricultura quanto na pecuária. O Ministério da Educação e Cultura (MEC) está responsável pela organização da demanda, por meio da criação de um mercado institucional. Por fim, a Direção Nacional de Contratações Públicas (DNCP) permanece como órgão central no desenho e operacionalização da contratação e do apoio aos órgãos demandantes. Além destas mudanças, o Decreto 3000 abre a oportunidade de realização de compras indiretas por meio de empresas privadas, as quais devem atender a um percentual mínimo estabelecido em regulamento específico. Ademais, a promulgação da Lei de Alimentação Escolar (5210/2014), que exige a oferta de produtos frescos, a regularidade na oferta e o equilíbrio nutricional do cardápio, priorizou, no inciso “f”, a compra de alimentos da agricultura familiar no âmbito do local de consumo, oportunizando um nicho de mercado para esses agricultores.

*No Haiti*, a experiência com compras públicas da agricultura iniciou com os projetos pilotos *Lèt Agogo* e compras locais para a alimentação escolar no município de Rivière de Nippes. O primeiro teve início no ano 2000 com a finalidade de promover e fortalecer a produção leiteira de pequenos camponeses e, a partir de 2009, iniciaram discussões para promover uma articulação desta iniciativa com os mercados institucionais, notadamente com a alimentação escolar. Por sua vez, o Piloto de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar em Petite Riviere de Nippes foi estabelecido em 2012, e visa promover o “aumento das compras locais de associações de pequenos agricultores nos processos regulares de aquisição de alimentos para os programas do PMA” (PMA, s.d). Estas experiências colocaram o debate em pauta e estimularam a estruturação da Unidade Facilitadora das Compras de Produtos Locais (UFAPAL) em 2010, com a finalidade de facilitar o diálogo entre organizações na ofer-

ta de alimentos e organizações envolvidas na compra e distribuição de alimentos; o desenho de uma Estratégia Nacional de Compras Locais (não adotada); e a promulgação da Política e Estratégia de Alimentação Escolar.

Observa-se, deste modo, que os três países realizaram, recentemente, mudanças normativas no sentido de inserir ou de facilitar a participação da agricultura familiar nas compras públicas, sendo tais mudanças mais ou menos próximas ao “modelo” brasileiro. Nota-se, portanto, certa “convergência” de políticas públicas e instrumentos (HASSENTEUFEL, 2008; EVANS, 1999) entre Colômbia, Haiti, Paraguai e Brasil. Desta constatação, algumas questões nos chamaram a atenção: a) teria, de fato, o Brasil influenciado esses novos programas de compra a agricultura familiar? b) em caso positivo, por meio de quais vetores tais ideias, experiências e aprendizados foram disseminados? c) que elementos causais explicam a convergência? d) qual é o grau de convergência, ou seja, seriam as experiências de Colômbia, Haiti e Paraguai cópias dos “modelos” brasileiros?

### **As influências do Brasil nas compras públicas de países latino-americanos**

A pesquisa documental e as entrevistas realizadas confirmam que as ideias e os aprendizados brasileiros do PAA e do PNAE influenciaram e subsidiaram o debate e as alterações institucionais nos três casos: Colômbia, Haiti e Paraguai.

São recorrentes os depoimentos e documentos que elucidam esta influência. Por exemplo, o ex. Ministro da Agricultura do Haiti afirmou que *“Nós estivemos no Brasil ainda no início do Governo Lula. Nós estávamos muito interessados em conhecer os arranjos institucionais que estavam sendo feitos pelo Presidente Lula para cumprir com a promessa de erradicar a fome e a pobreza. Eu me lembro de ter sido recebido no Ministério da Agricultura, no Ministério do Pequeno Agricultor (sic) e na empresa de compras públicas e fiquei muito impressionado como estava sendo feito ali.”*

Por sua vez, no caso da Colômbia, além de relatos, reportagem intitulada *“El ICBF y la economía local”*, de 14 de outubro de 2011 do Jornal El Tiempo, também afirmava: *“Desde el 2010, por iniciativa de la directora del ICBF, (...), se ha promovido el modelo denominado ‘Compras Locales’, inspirado en*

*el Programa 'Hambre Cero' del Brasil*'.

Finalmente no caso paraguaio, um técnico do Ministério de Agricultura e Ganaderia, que atua no Comitê de Grupos de Produtores, declarou que o modelo brasileiro foi um inspirador. Este técnico, além de servidor público, participou da REAF como representante da sociedade civil (articulador de produtores e militante das causas da agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional) sendo, portanto, um ator multiposicionado.

Assim, declaradamente, a experiência brasileira de compras públicas para alimentação escolar é reconhecida como fonte de inspiração e de ação para a promoção de outras políticas na América Latina, evidentemente, contingenciadas à realidade política, às instituições e às organizações locais.

### **Os vetores da disseminação de ideias, experiências e aprendizados**

Mais do que confirmar a constatação de que os modelos brasileiros influenciaram as mudanças nos países, a pesquisa procurou entender, caracterizar e analisar a forma como ocorreu este processo, ou seja, buscou identificar e analisar os vetores que mediaram a circulação e a disseminação das ideias e aprendizados sobre as compras públicas brasileiras da agricultura familiar.

Retomando a hipótese de pesquisa e os quadros analíticos acionados, podemos afirmar que a disseminação dos modelos brasileiros ocorreu pela confluência ou hibridização, mais ou menos coordenada, de diversos mecanismos entre os casos e internamente a eles. Em todos os países foram vários elementos confluentes que potencializaram a discussão sobre compras públicas da agricultura familiar. Chama a atenção que, em grande medida, a influência do Brasil não ocorreu diretamente, mas sim por meio da intermediação e da atuação de organizações internacionais e dispositivos técnicos (relatórios, documentos, declarações, normativos regionais, internet...).

Em todos os casos, a circulação transnacional de normas —, ou seja, a difusão de ideias e de instrumentos de políticas pública em arenas inter/transnacionais mais ou menos formais e mais ou menos articuladas por

intermédio de mediadores que fazem “configurações transnacionais” (espaços de interação e negociação) (MASSARDIER e PESCHE, 2011, p. 8) – ou, em sentido similar, a transferência *soft* de ideias, noções, conceitos e objetivos (BENSON e JORDAN, 2011; STONE, 2012, 2004) por meio de organizações internacionais tiveram um papel importante. As discussões sobre segurança alimentar e nutricional, agricultura familiar e compras públicas que permearam a América Latina no âmbito da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), no Ano Internacional da Agricultura Familiar e na Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul (REAF), influenciaram direta ou indiretamente as mudanças nas políticas públicas de compra de alimentos realizadas na Colômbia, Haiti e Paraguai. No caso da Colômbia, as discussões no Ano Internacional da Agricultura Familiar e na REAF contribuíram para colocar o tema da agricultura familiar na agenda do governo, sendo as compras públicas um dos instrumentos na busca de seu fortalecimento (PERAFÁN, GRISA e CALDERÓN, 2018, neste livro). No caso Haiti, Lopes (2018 – neste livro) destaca que a CELAC foi importante na medida em que contribuiu no processo de convencimento de atores-chaves do Governo e da sociedade civil haitiana e na construção de ambiente político favorável aos modelos brasileiros de compras públicas da agricultura familiar, bem como as relações construídas neste espaço intensificaram os intercâmbios entre Brasil e Haiti sobre instrumentos de luta contra a fome e a pobreza. No que concerne ao Paraguai, a influência dos debates realizados na REAF está explícita em dois decretos importantes na temática de compras públicas (Decretos 3.000/2015 e 1.056/2013) ao mencionarem como uma das justificativas, por exemplo, “que entre os eixos temáticos da REAF Mercosul tem-se ressaltado a importância de coordenar estratégias conjuntas de comercialização da agricultura familiar, buscando consolidar propostas de inserção da agricultura familiar nas compras do Estado, partindo das experiências dos países da região” (Paraguai, Presidência da República do Paraguai, 2013).

Neste processo, igualmente destaca-se a atuação direta e indireta da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Por um lado, destacamos o papel das diversas publicações da FAO que contribuíram para colocar o tema na agenda dos governos e para promover

a experiência brasileira de compras públicas (FAO, 2015, 2014, 2013a, 2013b; SALCEDO e GUZMÁN, 2014). Por outro, de forma mais direta, nos três casos, foram fundamentais a incidência e a atuação de técnicos da FAO em negociações com os governos nacionais. No caso da Colômbia e do Haiti, tal influência perpassa pelos acordos de cooperação Sul-Sul entre os países com o Brasil, tendo como mediadores importantes a FAO e o Programa Mundial de Alimentos (PMA). Como menciona Lopes (2018) para o caso do Haiti, “Chama atenção o arranjo adotado pelo Brasil para disseminação dos modelos, porque, embora fique claro que a finalidade do acordo seja de transferência de políticas por meio da Cooperação Sul-Sul, a FAO e PMA foram escolhidos como mediadores do processo”. Esta escolha “se deve, em parte, ao duplo papel desempenhado pelas organizações internacionais como arena de validação dos instrumentos brasileiros e como vetor de disseminação desses instrumentos” (LOPES, 2018).

Cabe destacar ainda que, no caso do Haiti, técnicos da FAO tiveram relações diretas com gestores brasileiros na busca por aprendizados no tema das compras públicas para a agricultura familiar e, ainda que o Acordo Brasil-FAO-PMA tenha sido mediado por organizações internacionais, a maioria das atividades centraram-se em intercâmbios bilaterais entre técnicos dos dois governos. Esta especificidade, caracterizada pela disseminação intergovernamental ou por relações bilaterais, ilustra uma das formas que marcou os estudos iniciais sobre transferência de política pública, quando eram destacadas predominantemente as relações entre Estados-nação (MCCANN e WARD, 2013, 2012; STONE, 2004) ou certo “nacionalismo metodológico”, como afirma Stone (2004).

Diferentemente, no caso da Colômbia, os técnicos da FAO envolvidos nos projetos-piloto de compras públicas não mantiveram relações diretas ou participaram de intercâmbios com gestores das políticas brasileiras (PAA e PNAE). A ideia de compras públicas da agricultura familiar foi estimulada pela Embaixadora do Brasil e pelo Escritório Regional da FAO na América Latina e Caribe (Santiago-Chile), e reconfigurada pelos técnicos locais da FAO a partir de leituras sobre a experiência brasileira, do Panamá e da Nicarágua (estes dois últimos principalmente em termos



do estabelecimento de preços) e de aprendizados angariados ao longo do tempo, considerando as especificidades dos contextos onde atuavam. Também se ressalta que, diferentemente do caso do Haiti, neste caso prevaleceram as relações sociais entre os técnicos da FAO com os gestores públicos colombianos, e não relações diretas destes (ambos) com gestores brasileiros.

Seguindo o diálogo com a literatura, também poderíamos apontar como um vetor importante na disseminação das ideias brasileiras de compras públicas da agricultura familiar – o qual, igualmente, permeou os mecanismos já mencionados – a atuação e articulações de representantes da sociedade civil organizada para a troca de experiências e aprendizados em termos de políticas públicas. Ou seja, citamos aqui – seguindo Pasquier e Weisbein (2004) e Pasquier (2002) – o processo de disseminação pela base, mediado por atores infranacionais. Como analisam Lopes (2018) e Niederle (2016; 2015), inspirados pelos resultados das experiências brasileiras de mercados institucionais, movimentos sociais e sindicais vinculados à agricultura familiar e camponesa procuraram incidir nos espaços de tomada de decisão dos mecanismos de integração regionais, como a reunião de Ministros sobre Agricultura Familiar da CELAC e a REAF, pressionando pela adoção de normativos em âmbito regional e medidas similares em seus países. Ademais, cabe salientar a troca de experiências e aprendizados entre os movimentos sociais, sendo emblemático o caso do Haiti, onde, desde 2007, organizações vinculadas à Via Campesina trocam experiências com movimentos sociais brasileiros. A atuação do Estado em diálogo com os movimentos sociais, ou os diálogos e intercâmbios entre organizações representativas destes, contribui para a legitimidade e o “enraizamento” das ideias de compras públicas da agricultura familiar nos espaços locais, proporcionando que, ao mesmo tempo em que as ideias vão sendo institucionalizadas em normativos nacionais, elas vão sendo apropriadas, reconstruídas e traduzidas “por baixo”, pela base social.

Em todos estes mecanismos evidenciados, destaca-se, como menciona Oliveira (2013, p. 51), “um corpo de indivíduos que transitam em diversas instituições durante o processo e que atuam dentro e fora das

mesmas. (...). A ação dos indivíduos e sua circulação entre as diversas instituições são cruciais neste processo”. São as “agências individuais” (OLIVEIRA, 2013), as redes de relações e de confiança, a “circulação individual” (OLIVEIRA, 2013) e o “trânsito institucional” (SILVA e OLIVEIRA, 2011) igualmente influenciando na convergência de ações e políticas públicas na América Latina e Caribe. Neste sentido, Perafán, Grisa e Calderón (2018) chamam a atenção que José Graziano da Silva – ex-Ministro do Governo Lula, responsável pelo lançamento do Fome Zero e do PAA – atuou como representante regional da FAO para América Latina e o Caribe a partir de 2006 e, desde 2011, atua como Diretor Geral da organização. Além dele, há um conjunto de ex-gestores do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério do Desenvolvimento Social que atualmente atua na FAO Escritório Regional e na Direção Geral, trazendo na sua bagagem aprendizados das compras públicas brasileiras e expectativas de difundir a sua execução para outros contextos. De forma similar, Lopes (2017, p. 74) elucida como as trajetórias políticas e institucionais de membros de uma “coalizão de interesses” (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999) foram contribuindo para disseminar as ideias de compras públicas na América Latina e Caribe.

Em um primeiro momento (M1), os membros de C1 estiveram dedicados a promover o tema das compras locais no processo de formulação da Estratégia Fome Zero. Em um segundo momento (M2), após a eleição de Lula em 2002, essa coalizão atuou no desenho e na implementação dos instrumentos brasileiros em distintos órgãos do Governo Federal. Também nesse momento, iniciou-se processo de validação e disseminação, em âmbito internacional dos modelos brasileiros, através da Cooperação Sul-Sul, da incidência no âmbito da FAO, do PMA e da CELAC. Num terceiro momento (M3), essa coalizão se consolidou no âmbito da FAO e do PMA como agentes de disseminação internacional dos modelos brasileiros.

Por fim, ainda em termos da disseminação das ideias brasileiras, cabe res-

saltar, particularmente no caso colombiano, o protagonismo de atores locais que, de forma autônoma, buscaram lições aprendidas em outros contextos, seja por meio de mídias eletrônicas (internet), seja a partir de relatos de experiências. Diferentemente de outros vetores citados em que o protagonismo tem sua origem externa ao país receptor (seja, por exemplo, interesses do Brasil, seja de organizações internacionais), neste caso a iniciativa partiu dos atores locais em buscar conhecimentos sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político (DOLOWITZ e MARSH, 2000).

Também foi possível verificar que a adoção das lições da experiência brasileira teve uma dinâmica diferente nos três casos. De forma semelhante ao processo de formulação e implementação da política de aquisição no Brasil, o Paraguai estabeleceu, a partir do governo federal, uma lei explícita de compras da agricultura familiar em 2013. Sobre isso, vale lembrar que o comprometimento político no nível presidencial foi um elemento fundamental da experiência brasileira que também ocorreu no Paraguai. No caso colombiano, a mudança em âmbito nacional com resolução do Ministério da Educação ocorreu a partir de experiências e projetos-pilotos locais. No Haiti, embora tenha sido a partir de iniciativa do governo nacional com forte apoio de organismos internacionais, a proposta ainda está na fase de projetos-pilotos.

### **Convergências, elementos causais explicativos e traduções**

Além desta reflexão sobre os vetores de disseminação, dialogando com Hassenteufel (2014), podemos afirmar que a convergência de iniciativas de compras públicas da agricultura familiar entre Brasil, Colômbia, Haiti e Paraguai deve-se a um conjunto de dinâmicas causais, sendo elas: a) “harmonização transnacional” (HASSENTEUFEL, 2014), ou seja, a adoção de normas e regras por um conjunto de países, neste caso, manifestas em declarações, recomendações e resoluções da CELAC e da REAF; b) confrontação a problemas sociais similares, como redução da fome, da pobreza e da insegurança alimentar e promoção da agricultura familiar; c) difusão, por meio de organizações internacionais (notadamente, FAO e PMA), “de orientações, conteúdos e instrumentos de política pública, legitimados e objetivados pela promoção de “modelos”, produção de

relatórios, dados comparativos...” (HASSENTEUFEL, 2014, p. 183); e, certa convergência política entre governos em determinados momentos.

Embora possamos aludir, em alguma medida, para certa convergência entre os países analisados em termos de iniciativas de compras públicas da agricultura familiar, é importante destacar que “não há uma simples adoção, ao nível das políticas públicas nacionais, de orientações, normas, instituições ou instrumentos impostos, difundidos ou transferidos; eles são, no sentido literal (de reformulação em outra língua), sociológico (de re-problematização em outro universo de ação) e político (de adaptação a um novo contexto institucional) do termo, “traduzidos” nacionalmente, correspondendo, por consequência, a construções híbridas misturando elementos externos (novos) e internos (preexistentes)” (HASSENTEUFEL, 2014, p. 185). Deste modo, ainda que ideias, instrumentos e aprendizados brasileiros tenham sido difundidos e transferidos para os países latino-americanos, os formatos institucionais dos mecanismos de compras públicas da agricultura familiar foram traduzidos nos contextos nacionais e espaços locais. Mais do que “cópia” (DOLOWITZ e MARSH, 2000), podemos observar que as experiências brasileiras emularam ou serviram de “inspiração” para a criação de mecanismos específicos em cada país. Diferenças e similares sobre a participação exclusiva da agricultura familiar (ou o estabelecimento de apenas a exigência de “compras locais”), sobre a definição de um percentual mínimo de participação da categoria social e ainda sobre a manutenção ou não de intermediários (operadores) permeiam as experiências do Brasil, Colômbia, Paraguai e Haiti.

Permeando todos os vetores de disseminação e as dinâmicas causais, encontram-se diferentes motivações para a convergência das iniciativas de compras públicas da agricultura familiar, sendo, em grande medida, mais próximas a “atitudes voluntárias” e do que “elementos coercitivos” (DOLOWITZ, 2003). Com efeito, as regras e declarações constituídas nos espaços públicos regionais, as normas e os acordos de cooperação Sul-Sul, e os acordos bilaterais foram construídos permeados por relações de solidariedade e baseados no diálogo. Além disso, cada país teve autonomia para “traduzir” (HASSENTEUFEL, 2008) as ideias brasileiras de compras públicas em seus contextos sociopolíticos e institucionais.

Todavia, tais processos de disseminação e tradução não implicam relações simétricas de poder, dadas as diferenças de poder econômico e de posicionamento na geopolítica global entre os países. Deste modo, ainda que inclinadas para ações voluntárias, tais processos reproduziram relações desiguais de poder.

Neste sentido, como lembra Stone (2017), a tradução da política pública é uma espécie de ‘bricolage’ que envolve a mistura de práticas locais, bem como práticas de política emprestadas de forma a construir uma formação política nova e híbrida. Ver a tradução da política pública como uma combinação de epistemes e juízos de valor enseja reflexões distintas sobre o processo de difusão e transferência (STONE, 2017).

## **A disseminação das políticas territoriais brasileiras na América Latina**

Como já assinalado no capítulo IV deste livro, a discussão sobre a abordagem territorial ganha peso no Brasil no fim da década dos anos noventa. Entre os fatores que explicam o porquê do interesse por parte de acadêmicos, políticos, especialistas de organismos internacionais e gestores de América Latina e o Caribe sobre o caso brasileiro estão: a) a rápida implementação desta estratégia nas diversas regiões do Brasil; b) as evidências sobre a apropriação, por parte dos atores locais, da retórica territorial e c) as próprias ideias do enfoque que contestam os velhos modelos focados na modernização agrícola para o desenvolvimento, propondo uma nova forma de pensar e promover o desenvolvimento e, em consequência, uma nova geração de políticas públicas.

Contrário ao caso dos mercados institucionais, o Brasil não se tornou um “exportador” da política dos territórios rurais. A instrumentalização que facilita a rápida implementação do programa dos Territórios Rurais e, posteriormente, do programa Territórios da Cidadania, converte-se, especificamente para o caso do El Salvador, na “caixa de ferramentas” que permite seguir o roteiro para a constituição dos espaços de participação (Colegiados) e a elaboração dos Planos e Matriz de Ações Territoriais. Os casos argentino e uruguaio constituem uma tradução com uma ‘bricolage’ de influências

e maior dependência do contexto e das organizações pré-existentes.

Na difusão das políticas de Desenvolvimento Territorial Rural (DTR) a partir da experiência brasileira, os três casos são bastante diferenciados, possuindo, cada um dos três, um vetor distinto da influência brasileira.

*O caso do El Salvador*, como explicado no capítulo IX (PEREFÁN, 2018), obedece a uma transferência do tipo “cópia” do Programa dos Territórios da Cidadania. Sua difusão foi motivada por elementos de conjuntura que não refletem o interesse pela apropriação das ideias diferenciadas desta abordagem, mas pela necessidade de instrumentalizar espaços de participação necessários para a identificação das demandas locais que o Presidente de El Salvador, na época, teria prometido constituir durante seu mandato.

Nesse país, temos um caso quase puro de transferência de política integral na medida em que a convergência na cópia do modelo de política territorial rural do Brasil é associada a uma convergência política entre os partidos políticos no poder (PT no Brasil, FLMN no El Salvador) e até a uma mediação que passa por relações pessoais entre o PT, Presidente Lula e a primeira dama de El Salvador. Em um primeiro momento, trata-se de um vetor envolvendo relações políticas e pessoais em nível presidencial e menos a circulação de ideias, as organizações internacionais e as burocracias dos respectivos países.

A mediação técnica foi assegurada por uma série de missões e de capacitações por parte de uma funcionária da SDT do MDA, de maneira dominante com relação aos mecanismos de transferência mais institucionais ligados à atuação da Agência Brasileira de Cooperação do Itamaraty. No entanto, esta política territorial rural foi pouco internalizada, fazendo com que o vetor das relações políticas e pessoais não tivesse sido suficiente para a incorporação dela pelo governo de El Salvador em sentido mais amplo. Isso fez com que o programa *Territórios do Progresso* cessasse completamente com a mudança presidencial, como revela Perefán neste livro.

*O caso da Argentina* é interessante na medida em que o programa nacional de DTR argentino no marco do INTA inicia, praticamente, no mesmo período que o programa nacional brasileiro nos anos 2003/2004 no mar-

co do MDA.

De fato, desde os anos 1990 tem existido uma cooperação e até uma influência mútua entre instituições dos dois países sobre o tema da agricultura familiar por meio da cooperação EMBRAPA-INTA, dos debates no âmbito do MERCOSUL e da criação da REAF precisamente por decisão e apoio financeiro do Brasil e da Argentina.

No entanto, se os quadros do INTA reconhecem essa influência brasileira para outros instrumentos de apoio à agricultura familiar, não é o caso para o programa de DTR, que é considerado como endógeno à instituição. O principal argumento desse caráter endógeno e até natural do DTR é o fato do INTA cuidar ao mesmo tempo da pesquisa agropecuária e da extensão rural e dispor de uma ampla capilaridade no conjunto do território nacional. A nível teórico-conceitual, a principal referência mencionada é aquela dos trabalhos do Rimisp (Chile) na medida em que seus peritos conduziram uma missão da BID em apoio à realização de um diagnóstico nacional sobre essa temática.

Ao lado dessa tentativa institucional de pôr o modelo brasileiro a distância, entre os especialistas acadêmicos argentinos do desenvolvimento territorial, é totalmente reconhecida a influência de acadêmicos brasileiros (Milton Santos, Manoel Correia de Andrade, Tânia Bacelar), mas num plano teórico-conceitual, sem relação direta com a formulação de políticas.

O único testemunho de um reconhecimento da influência brasileira vem dos movimentos sociais ligados às instâncias do MERCOSUL, no caso da agricultura familiar mediante a REAF. Portanto, apenas a hipótese de uma difusão por conta da integração regional “por baixo” poderia ser validada.

*O exemplo do Uruguai* é também bem específico. No país existem duas políticas de desenvolvimento territorial. A política nacional de Ordenamento Territorial é implementada pelo Ministério de Vivenda, Ordenamento territorial e Meio Ambiente e o Programa das Mesas de Desenvolvimento Rural (MDR), setorial, executado pelo Ministério de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Por um lado, o programa de ordenamento territorial, influenciado pela cooperação espanhola, apresenta um viés urbano e cuida, sobretudo, do zoneamento do país e das

áreas protegidas, sem enfoque rural. Por outro lado, as MDR nascem num processo setorial agrícola de descentralização do MGAP, mas com duas características semelhantes ao programa brasileiro: o foco no segmento da agricultura familiar e o caráter participativo. De fato, esse caráter ao mesmo tempo participativo e ascendente da programação dos projetos e das ações das MDR, pela demanda das comunidades e organizações de base, tem levado o MGAP a uma abordagem mais intersetorial. As MDR convidaram instituições e ministérios de outros setores (Saúde, Educação, Desenvolvimento Social etc.) a participar dos debates e a se articular com eles para responder a demandas mais amplas, indo além do aspecto produtivo.

Neste caso, apesar de influências difusas e múltiplas, os responsáveis da Direção do Desenvolvimento Rural do MGAP assumem ter tido conhecimento da experiência brasileira de DTR do MDA/SDT mediante diversos intercâmbios por meio, principalmente da REAF ou da academia e do IICA. Mas, de fato, as condições do país são tão diferentes daquelas do Brasil que o programa PRONAT não foi contemplado como modelo.

### **Influências do Brasil**

Entre os três países estudados, o caso de El Salvador é o único onde a política de DTR do Brasil constitui um modelo, objeto de um processo de transferência de política pública. Na Argentina e no Uruguai, apesar de certos esforços do IICA ou da academia para tentar difundir um modelo brasileiro ou no caso do IICA um modelo latino-americano inspirado da política brasileira, não houve uma transferência da política pública do Brasil para eles. Nos três casos estudados, como para as compras públicas, a política de DTR passa por vários agentes de difusão: a cooperação internacional bilateral e não governamental (Rimisp), a União Europeia, as Nações Unidas (PNUD, BID) e um órgão da OEA, o IICA. Num momento ou outro, a maioria desses mediadores tem proposto uma reinterpretação parcial ou local do modelo europeu do programa LEADER+. Mas esta influência não pode ser atribuída diretamente à política brasileira e sim a uma convergência de objetivos (SABOURIN e GRISA,



2018, neste livro) pela busca de alternativas que permitissem reverter as críticas condições de pobreza das populações do campo na Região e, em particular, na Argentina e no Uruguai.

### **Vetores de difusão**

No caso das políticas de DTR, fora em El Salvador, onde somente existe um mecanismo de transferência por meio do conjunto Partido/governo do Brasil, os vetores são mais bem difusos e divididos entre organizações internacionais, academia e movimentos sociais da sociedade civil.

As organizações internacionais têm financiado diagnósticos, estudos como o BID na Argentina, a UE mediante a cooperação espanhola no Uruguai e treinamentos por meio do IICA nos dois países. As consultorias para essas intervenções foram também confiadas a acadêmicos (das universidades nacionais e do RIMISP na Argentina) ou a universitários brasileiros no Uruguai através do IICA.

Na Argentina e no Uruguai, o papel da academia (nos níveis internacional, regional e nacional) passa pelos universitários, que assumem um papel de consultor (diagnóstico BID na Argentina) ou de cargo de confiança no governo (Diretor nacional de ordenamento territorial e diretores do Instituto Nacional de Colonização no Uruguai).

O mecanismo de integração regional pela base, nos dois países, funcionou por meio da REAF, embora de maneira não central ou decisiva.

### **Transferência, Convergências e reinterpretação**

O Programa Territórios do Progresso do El Salvador representa, como dito antes, um exemplo emblemático de transferência de política pública mediado por um acordo de cooperação Sul-Sul. Há dois atores fundamentais para dar início ao processo de transferência, os Presidentes Funes e Lula e, junto com eles, um ator encarregado de transferir os objetivos e instrumentos do Programa da Cidadania para esse país. Pode-se falar, como assinalado por Valencia Perafán (2018, neste livro), que é uma transferência *hard*, diferente dos outros dois casos estudados, onde a disseminação é mais de ideias, ideologias, conceitos e noções do enfoque

territorial para o desenvolvimento rural.

Tanto na Argentina como no Uruguai, gestores, acadêmicos e atores locais se apropriam da retórica territorial, mas, assim como no Brasil, o discurso está longe da prática no momento da implementação. Em El Salvador, a força do discurso recai sobre a necessidade de estabelecer e manter os espaços de participação, independente de outras ideias que alimentam esta abordagem.

A convergência das políticas públicas é evidente nos casos da Argentina e Uruguai, sobretudo no que diz respeito às ordens cognitiva e funcional como referenciado por Sabourin e Grisa, (2018, neste livro).

Em relação à reinterpretação, aparecem aspectos comuns da referência brasileira em comparação com a referência europeia. Podemos destacar quatro características:

- a) a participação dos atores, embora ela seja mais discursiva que real na Argentina,
- b) na Argentina e no Uruguai a execução por ministérios setoriais, dirigidos ao segmento da agricultura familiar. No caso salvadorenho, por ser uma transferência do Programa da Cidadania que, no Brasil, executava-se, desde um arranjo institucional gerido pela Casa Civil, a execução do Programa está a cargo da Presidência da República e o foco de atuação, assim seja nas áreas rurais desse país, executa ações, além das agrícolas como, por exemplo, programas de saúde e educação.
- d) a não associação do setor privado, pela natureza do foco para AF da política territorial ou pela falta de interesse desse, para os três casos, mas em particular para o caso salvadorenho.
- e) a baixa capacidade de *enforcement* conferindo um caráter de *soft law* às ações e projetos, essencialmente fomentadas a partir de subsídios.

## **Comparação a partir das duas categorias de políticas e considerações finais**

Além de identificar os fatores presentes nos processos de difusão das políticas, bem como o seu grau de intensidade, a análise comparativa tem o propósito de captar semelhanças e diferenças. A primeira evidência é que os modelos brasileiros influenciaram as experiências de compras públicas e as políticas de DTR nos países estudados, segundo diversas modalidades e intensidades. Na maioria dos casos, os atores entrevistados afirmaram terem conhecimento ou terem se “inspirado” (DOLOWITZ e MARSH, 2000) ou “copiado” (caso de El Salvador) o modelo brasileiro.

No entanto também há casos de minimização desta influência. Na fala de gestores de alguns países receptores, aparece pouco o reconhecimento da contribuição do modelo brasileiro. Os interlocutores sublinham a anterioridade de instrumentos endógenos ou nacionais, ou relativizam o caráter decisivo do modelo brasileiro, dando maior ênfase para organizações internacionais ou iniciativas de cooperação com a sociedade civil. Esse discurso é evidente no Haiti, país extremamente pobre e em permanente crise política, onde o Brasil tem um papel delicado com o contingente militar de paz das Nações Unidas (MinustaH). Os haitianos interrogados reivindicam a anterioridade das experiências locais, minimizando “o peso” e a dependência da ajuda brasileira e internacional.

Um caso emblemático do não reconhecimento de contribuições da experiência brasileira é aquele das políticas de DTR na Argentina, reivindicadas como totalmente endógenas pelos quadros do INTA. Para esses gestores, em virtude do processo de descentralização e capilaridade do INTA, as suas ações já apresentavam naturalmente e historicamente uma atuação territorial a favor do desenvolvimento rural. No Uruguai, os gestores reconhecem as influências externas, mas reivindicam uma reinterpretação totalmente nacional e local, que pôde ser verificada nos fatos (SABOURIN et al., 2015).

Além da experiência brasileira e da reivindicação do protagonismo dos atores locais (casos mais explícitos do Haiti, Argentina e Uruguai), é importante mencionar que também foi observada a difusão de ideias e aprendizados de outros países. As influências da Espanha no Uruguai, do Equador no Paraguai e de Panamá e Nicarágua na Colômbia foram mencionadas. Embora não tenha sido objeto de investigação neste trabalho,

nota-se, portanto, que os países “receptores” acionam, colocam em diálogo e mesclam diferentes modelos de políticas públicas de diversos países.

A segunda evidência, confirmando nossa hipótese, é de que as políticas públicas brasileiras foram difundidas mediante uma hibridação de modos ou vetores de difusão. Podemos citar: relações bilaterais entre os países, ações de cooperação Sul-Sul, atuação dos movimentos sociais, interação entre acadêmicos, influência de diversas organizações internacionais, debates regionalizados e, por conseguinte, certa “convergência” de políticas públicas pela base. Complementarmente, observa-se que nenhuma política brasileira foi difundida apenas mediante uma única modalidade ou vetor. Mesmo a transferência direta do programa de DTR para El Salvador contou com os efeitos de circulação de ideias pelos movimentos sociais e partidos políticos (PT e FMLN). Se todos os casos analisados apresentam uma imbricação de várias modalidades, cabe destacar que sempre há uma ou duas que são dominantes.

Dentre estes mecanismos, é importante destacar que o Brasil tem conseguido promover a difusão da sua agenda e das suas políticas não tanto diretamente para os países receptores, mas sim para as organizações das Nações Unidas (com a FAO e o PMA no tema da SAN) ou interamericanas (DTR para o IICA), como também evidenciou Milhorange de Castro (2013) no caso da África. Com efeito, este mecanismo de difusão é o mais frequente no caso da difusão das políticas de compras públicas a agricultores familiares, cabendo salientar que, geralmente, os gestores dos países receptores têm contatos com consultores e técnicos da FAO, sendo pouco frequentes os contatos diretos com as políticas ou gestores brasileiros (caso do Haiti). Na Colômbia, por exemplo, os beneficiários reconhecem os projetos-pilotos de compras públicas como “projeto FAO-Brasil”.

Ademais, apesar da abertura contundente para países da África, o MDA dedicou grande parte de seus esforços de cooperação para a América Latina e Caribe, seja por meio do estímulo à criação de organizações ou comissões regionais (REAF, CELAC e UNASUL) onde o tema das políticas públicas para a agricultura é objeto de discussão, seja por meio de atividades específicas da REAF/Mercosul para países sul-americanos (módulos

de compras públicas, cursos de formação de jovens rurais, intercâmbios entre institutos de acesso à terra, seguro agrícola).

O caso específico da REAF está mais relacionado a um mecanismo de difusão “por abaixo” (PASQUIER, 2002). A REAF emergiu das reivindicações dos movimentos sociais organizados em nível regional e internacional, em particular dos representantes dos “esquecidos” pelo crescimento econômico e agrícola. Ainda que agências governamentais tenham tido papel relevante em sua constituição, especialmente no caso brasileiro, a organização em rede da REAF contempla a participação social na construção das recomendações das políticas públicas para a agricultura familiar na região. De fato, trata-se de um exemplo de como a participação social pode contribuir para aprofundar o processo de integração regional numa dinâmica com forte engajamento das organizações de agricultores e na perspectiva de incidir sobre as políticas públicas dos países integrantes do bloco regional, processo bem distinto da lógica privada das corporações e da agricultura patronal de grande escala que, desde os primórdios do bloco, predominou no setor agroalimentar (FIDA, 2013; MALUF et al., 2014).

A atuação de acadêmicos e estudiosos do meio rural também tem contribuído para a difusão dos modelos brasileiros, seja por meio de convênios e projetos de cooperação entre universidades latino-americanas, seja por meio da disseminação de conceitos e/ou interpretações e análises sobre as políticas públicas brasileiras. Os universitários já tinham sido responsáveis pela introdução e difusão na América Latina do modelo europeu de políticas de DTR ao exemplo do programa LEADER (CHAMPETIER, 2003; MASSARDIER e SABOURIN, 2013). Outrossim, as organizações das Nações Unidas oferecem um espaço privilegiado para a influência dos acadêmicos brasileiros, os quais circulam das universidades para os espaços governamentais, ou vice-versa, e destes também para as agências internacionais. No Haiti, por exemplo, os dois projetos do PMA e da FAO são coordenados por brasileiros. Na oficina regional da FAO para ALC em Santiago do Chile, vários acadêmicos brasileiros oriundos de universidades ou do Governo Federal têm se sucedido na responsabilidade das políticas de SAN ou como consultores após José Graziano da Silva assumir a presidência da FAO, deixando o seu legado na representação regional.

Como mencionado acima, vários destes mecanismos de difusão imbricaram-se e hibridizaram-se nos casos analisados. Neste processo, as atuações dos Estados nacionais somaram-se ao protagonismo de organizações internacionais e/ou interamericanas e às ações de movimentos sociais.

A terceira evidência da pesquisa é que, fruto da imbricação e hibridização de diferentes mecanismos e de fatores endógenos dos países receptores, os modelos brasileiros de compras públicas da agricultura familiar e das políticas de DTR foram reajustados em cada país. Estes fatores endógenos dizem respeito às organizações, instituições e políticas públicas já existentes no país que geram uma complementaridade institucional ou dependência de caminho. Nos casos do Paraguai, Haiti, Colômbia e da Argentina, este fator teve maior intensidade. A Argentina, por exemplo, já possuía uma extensa regionalização da pesquisa e extensão rural com o INTA. A partir dos recursos organizacionais e simbólicos do INTA, foi possível um trabalho mais voltado para a agricultura familiar ou de pequena escala no desenvolvimento territorial rural. Na Colômbia, dificuldades políticas e institucionais de romperem com os “operadores” das compras públicas, conduziu a uma mudança nos Programas sem alterar o posicionamento central dos atores envolvidos. Tais processos são coerentes com a relação que estabelecem Dolowitz e Marsh (2012) entre a transferência e o ciclo da política pública. Para os autores, quando novos atores e instituições se envolvem na formulação das políticas, eles trazem diferentes conjuntos de conhecimentos, interesses e motivações.

Assim, mesmo nos casos de manutenção da referência ao modelo brasileiro, existiu grande capacidade de adaptação ou de reinterpretação ao contexto nacional. Neste sentido, seguindo a tipologia de Dolowitz e Marsh (2000), podemos considerar que as experiências emergentes nos países “receptores” foram inspiradas dos modelos brasileiros (e no caso de El Salvador, copiadas). Ou, em outros termos, seguindo a proposição de Hassenteufel (2008), pode-se afirmar também que houve um processo de tradução, envolvendo a recriação de orientações, conteúdos e instrumentos de política pública (HASSENTEUFEL, 2008; LASCOUMES, 2006).

Dolowitz e Marsh (2012) também chamam a atenção para a relação entre os tipos de governança e a difusão da política pública. Os casos de El Salva-

dor, Haiti e Paraguai estão mais próximos de uma governança mais hierárquica com uma participação por meio da atuação direta dos altos escalões dos respectivos governos tanto no desenho como na implementação.

Já os casos da Colômbia, Argentina e Uruguai correspondem mais a um tipo de governança mais horizontal, com uma maior variedade de influências advindas de múltiplos atores, tais como espaços transnacionais, participação de movimentos sociais, organizações nacionais e diferentes agências internacionais.

A comparação entre os casos permitiu identificar com maior clareza os atributos dos vetores da difusão regional de duas políticas públicas brasileiras para agricultura familiar. Em alguns casos, a exemplo de Haiti, as relações individuais foram determinantes mediante o papel de indivíduos multiposicionados em posição de mediadores ou de transmissores. Em outros casos, as relações institucionais e organizacionais são preponderantes. A escala das políticas adotadas diferiu, algumas sendo adotadas em nível nacional (Argentina, Uruguai, Paraguai) e outras em nível local (Haiti).

A comparação entre os casos também permitiu evidenciar melhor aquilo que Stone (2017|) chama de ‘tradução’ no lugar de transferência. A tradução da política pública envolve vários processos como mutações, interpretações, ‘bricolage’ e tentativa e erro. A análise comparada entre os casos permitiu conferir um olhar mais nuançado e verossímil da influência brasileira nas políticas públicas de agricultura familiar de outros países latino-americanos. Em termos de perspectivas para a pesquisa, a própria evolução dessas políticas sugere o interesse de estudos longitudinais. Observou-se o retrocesso, a mudança de público meta ou o fim dessas políticas nos países receptores em função das mudanças de governo ou de coalizões no poder (Argentina, El Salvador, Paraguai). O próprio Brasil, o país do modelo, passa por uma ruptura radical na execução das políticas públicas para a agricultura familiar desde 2016. Para pesquisa futura e complementar, caberia entender melhor os processos de adaptação, reinterpretação e aplicação dos modelos de política pública, em particular a evolução da sua implementação na escala local ou territorial.

## Referências

- BENSON, D. JORDAN, A. What have we Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh revisited. *Political Studies Review*, v.9, 2011.
- BONNAL, P. et al. La production des politiques et compromis institutionnels autour du développement durable. Rapport du Projet Propocid, ANR-06-ADD-016, Paris, 2010.
- COLOMBIA. INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. *Estrategia de compras locales 2016*. Disponível em: <http://www.portalpruebas.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/bienestar/compras-locales/Diligenciamiento%20del%20formato%20de%20seguimiento%20a%20las%20compras%20locales%20b2016.pdf>
- COLOMBIA. MINISTERIO DA EDUCACIÓN NACIONAL. *Resolución número 16432*: por la cual se expiden los lineamientos técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE, 2015.
- DABÈNE, O. *The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations*, New York, Palgrave Macmillan, 2009.
- DOLOWITZ, David P. A policy-maker's guide to policy transfer. *The political quarterly publish*, 2003.
- DOLOWITZ, D; MARSH, D. Learning from abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance an International Journal of Policy Administration and Institutions*, 13:5 24, 2000.
- DUMOULIN, D. Configurations sociales transnationales : quelles compétences pour les passeurs d'échelles? Exemples des politiques de la conservation de la nature. La fabrique multi-niveaux des politiques. Les approches multi-niveaux des politiques publiques, CIRAD. Montpellier. 6 10/09/2010.
- EVANS, M. DAVIES J. Understanding policy transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective, *Public Administration* 77:361 385, 1999.
- EVANS, M. Policy transfer in critical perspective, *Policy Studies* 30 : 243 68, 2009.
- FARIA C. A. P., A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados, *Interseções* v. 14 n. 2, p. 335-371, dez 2012 Rio de Janeiro.
- FARIA, C. A.P. COELHO, D. B.; SILVA, S. J. *Difusão de políticas públicas*. São Bernardo do Campo: EduUFABC. 2016.



FAO. *The State of Food and Agriculture: social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty*. Roma: FAO, 2015.

FAO. *Scaling up the Brazilian School Feeding Model*. FAO: Rome, 2014.

FAO. *Smallholder integration in changing food markets*. Roma: FAO, 2013a.

FAO. *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: estudio de caso en ocho países*. FAO: 2013b.

GIRAULT, C. Intégration et coopération régionale en Amérique du Sud dans C. Girault (ed.), *L'intégration en Amérique du Sud*, Presses de la Sorbonne Nouvelle, p. 39-61, 2009.

HASSENTEUFEL, P. Convergence. In. BOUSSGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline; *Dictionnaire des politiques publiques*. 4<sup>o</sup> Edition, Paris: SciencesPo. Les Presses, p. 180-187, 2014.

\_\_\_\_\_. *Sociologie de l'Action Publique*, Paris, Armand Colin, 2008.

\_\_\_\_\_. Dela comparaison international à la comparaison transnationale: les déplacements de la construction d'objets comparatives en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique*, v.55, 2005, p. 113-132.

KOHLER-KOCH, B. *The transformation of governance in Europe*, London, Routledge, 1995.

LASCOUMES P. Traduction. In. BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Les Presses de Sciences Po. p. 439-445, 2006.

LOPES FILHO, M.A. *Compras locais como vetor de desenvolvimento rural: a experiência da cooperação brasileira no Haiti*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPGMADER/UnB). PLANALTINA – DF: UNB, 2017.

MASSARDIER G.; PESCHE, D. Circulation internationale des idées et de nouveaux instruments des politiques environnementales: transferts de politiques? Synthèse provisoire. In. *Congrès AFSP*, Strasbourg, 2011.

MCCANN, E.; WARD, K.. A multi-disciplinary approach to policy transfer research: geographies, assemblages, mobilities and mutations. *Policy Studies*, v.34, n. 1, 2013, p. 2-28.

\_\_\_\_\_. Policy assemblages, mobilities and mutations: toward a multidisciplinary conversation. *Political Studies Review*, v. 10, n.3, 2012, p. 325-332.

MILHORANCE DE CASTRO, C. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. *Revista Brasileira de Política Internacional* 56, no 2, 2013

NIEDERLE, P.A. A construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul: sociogênese de uma plataforma de diálogos entre Governos e Movimentos Sociais. *Estudos Sociedade e Agricultura* (UFRRJ), v. 24, p. 569-603, 2016.

\_\_\_\_\_. REAF Mercosul: una década de coproducción de políticas públicas entre el estado y la sociedad civil. Santiago: FAO, 2015

OLIVEIRA, Osmany P. *Embaixadores da participação*: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_; FARIA, Carlos A.P. Policy transfer, diffusion and circularion. *Novos estudos CEBRAP*, v.36, 2017, p. 13-32.

PARAGUAY, Presidência da República, *Decreto n° 1056*. Por el cual se establece la modalidad complementaria de contratación denominada proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar y se fijan criterios para la realización de los procesos de contratación y selección aplicadas para estas adquisiciones. Paraguay, 2013.

PASQUIER R. L'eupéanisation par le bas: les régions et le développement territorial en France et en Espagne ». In. FONTAINE, J. ; HASSENTEUFEL, P. *To change or not to hange? Le changement de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses Universitaires de Rennes, 2002.

PASQUIER, R; WEISBEIN, J. L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire, Politique européenne, n°12, p. 5-21, 2004.

PECK, J.; THEODORE, N. Fast Policy. Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism. Minneapolis, University of Minnesota Press, 2015.

SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. The advocacy coalition framework : an assessment. In: SABATIER, Paul A. Theories of the policy process. Westview Press, 1999, p. 117-166.

SALCEDO, S.; GUSMÁN, L. *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe*. recomendaciones de política. Santiago: FAO, 2014.

STONE, D. Understanding the transfer of policy failure : bricolage, experimentalism and translation. *Politics and Policy*, 45 (1). pp. 55-70, 2017.

STONE, D. Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, v.33, n.6, 2012, p. 483-499.

\_\_\_\_\_. Transfer Agents and Global Networks in the "Transnationalisation" of policy. *Journal of European Public Policy*, v.11, n.3, 2004, p. 545-566;

WORLD FOOD PROGRAM. *Home-grown school meals pilot project for the Municipality of Petite Rivière de Nippes*. Project Document. Haiti, s/d.

## **SOBRE OS AUTORES**

### **Catia Grisa**

Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Mestre em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). Professora no Departamento Interdisciplinar e no PGDR, ambos da UFRGS. Atua nos temas: políticas públicas de desenvolvimento rural, agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional. E-mail: catiagrisa@yahoo.com.br

### **Doris Sayago**

Doutora em Sociologia e Mestre em Antropologia pela Universidade de Brasília (UnB). Professora adjunta do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS/UnB). Atua nos temas de democracia e participação, desenvolvimento sustentável, segurança alimentar, territórios e meio ambiente. E-mail: doris.sayago@gmail.com

### **Eduardo de Lima Caldas**

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas. Professor-associado (Livre Docente) na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) e no Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM), ambas na USP. Atua nos temas de consórcios intermunicipais, compras públicas e ação pública. E-mail: elcaldas@hotmail.com

### **Eric Sabourin**

Sócio-antrópologo, pesquisador titular do Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (CIRAD), na Unidade Mista de Pesquisa “Atores, Recursos, Territórios no Desenvolvimento” (UMR Art-Dev) e professor visitante no Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS)

da Universidade de Brasília (UnB). Atua nos temas de análise de políticas públicas de desenvolvimento local e territorial, reforma agrária, organização de produtores e teoria da reciprocidade. E-mail: eric.sabourin@cirad.fr

### **Hermes Morales**

Eng. Agrônomo, Doutor em Cadeias de produção animal pelo Instituto de Ciências e Industrias do Ser-Vivo e do Meio Ambiente (AgroParisTech). Diretor do Instituto Plano Agropecuário do Uruguai. Atua nos temas de produção pecuária, desenvolvimento territorial, políticas públicas e desenvolvimento sustentável. E-mail: paisanohermes@hotmail.com

### **Marcos Aurélio Lopes Filho**

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) e Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (MADER) pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Sistemas Alimentarios e Malnutrição no Escritório Regional d Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) para America Latina e Caribe. Atua, principalmente, na articulação de Governos, Organizações Internacionais e Organizações da Sociedade Civil na implementação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento rural, proteção social, inclusão produtiva, acesso a mercados e a serviços. E-mail: marcos.lope.fh@gmail.com

### **Maria Fernanda de Torres Alvarez**

Doutora em Antropologia pela Universidade de Montpellier Paul Valéry-UMPV. Mestre em Sociologia pela Faculdade de Ciências Sociais (Udelar/Uruguai). Pesquisadora associada à Umr Art-Dev (UMPV). Atua nos temas de pecuária familiar, políticas para agricultura familiar, manejo de recursos naturais e reciprocidade. E-mail: mfdetorres@gmail.com

### **Mário Lucio de Avila**

Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB) e Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Professor nos Programas de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP) e

Meio Ambiente e Desenvolvimento rural (MADER), ambos da UnB. Desenvolve pesquisas nos temas de desenvolvimento rural e territorial, políticas públicas de meio ambiente e agricultura familiar. E-mail: unbavila@gmail.com

### **Mireya Eugenia Valencia Perafán**

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB) e Mestre em Desenvolvimento Rural pela Pontifícia Universidade Javeriana da Colômbia. Professora na Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da UnB. Coordena a Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (Rete). Atua nos temas de gestão territorial, processos de fortalecimento da agricultura familiar, relações entre Estado e desenvolvimento rural, e construção de mercados. E-mail: mireya\_eugenia@hotmail.com

### **Moisés Villamil Balestro**

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB) e Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor associado na Universidade de Brasília, no Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas (PPG\_ECA) e na Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária (FAV), ambos da UnB. Atua nas áreas de Sociologia Econômica e Economia Política. E-mail: moises@unb.br

### **Patricia Elena Giraldo Calderón**

Cientista Política pela Universidade de Antioquia e Mestre em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). Atua nos temas de políticas públicas, desenvolvimento rural, migração internacional e segurança alimentar e nutricional. E-mail: pgiraldo.cal@gmail.com

### **Pedro Arbeletche Favat**

Eng. Agrônomo, Doutor em Problemas atuais e históricos da economia e Mestre em Estudos Avançados, ambos da Universidade de Alicante, Espanha. Professor da Faculdade de Agronomia da Universidade da República. Atua nos temas de cadeias e mercados do agronegócio, cooperativas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial. E-mail: vcourdin@

fagro.edu.uy

## **Virginia Courdin**

Eng. Agrônomo, Mestre em Ciências Sociais pela Universidade de Montpellier II- Supagro, Doutoranda em Ciências Sociais e professora na Faculdade de Agronomia da Universidade da Republica (Uruguai). Atua nos temas de gênero, trabalho e organização na agricultura familiar, pecuária e desenvolvimento territorial. E-mail: [vcourdin@fagro.edu.uy](mailto:vcourdin@fagro.edu.uy)

© Eric Sabourin e Catia Grisa  
Direitos reservados à Escritos Editora  
1ª edição 2018

---

### Catálogo na Fonte

---

D569 A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe / Organizadores Eric Sabourin, Catia Grisa. □ Porto Alegre: Escritos Editora, 2018.

286 p. ; 23cm

ISBN: 978-85-98334-85-1

1. Políticas públicas. 2. Difusão de políticas. 3. Agricultura familiar. 4. Segurança alimentar e nutricional. 5. Desenvolvimento territorial. I. Sabourin, Eric. II. Grisa, Catia.

CDU: 631.115.1

---

Bibliotecária Responsável  
Ginamara de Oliveira Lima  
CRB 10/1204

Escritos Editora  
[www.escritoseditora.com.br](http://www.escritoseditora.com.br)  
[www.facebook.com/escritoseditora](https://www.facebook.com/escritoseditora)

### Editora:

Ivete Keil

### Revisão

Ivonir Coimbra

### Projeto Gráfico e Capa

Marcelo Souza