



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

Eric Sabourin, Catia Grisa

► To cite this version:

Eric Sabourin, Catia Grisa. A difusão internacional de políticas públicas: apresentando a pesquisa e o livro. A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe, pp.13-32, 2018. hal-02848531

HAL Id: hal-02848531

<https://hal.science/hal-02848531>

Submitted on 7 Jun 2020

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

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

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

Eric Sabourin

Catia Grisa

Organizadores



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 co-operação 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 europeus¹, 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,

¹ 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 assemelhavam 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).²

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).

Contrapondo-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.; PATTERBERG, 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^o 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.

MUSIALKOWSKA, 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'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 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.

RADAEELLI, 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.

RODRIK, 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.