



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 5, Número 2 - noviembre 2018



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 5, Número 2, noviembre 2018

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

Comité Editorial

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Comité Asesor Internacional

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Cuidado de la edición: Esteban Moreno

Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

Imprenta:

© De la presente edición

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2018

1ª. edición: noviembre 2018



Índice

Introducción 5-6

Artículos

Difusão, convergência e tradução nas políticas de compras públicas da agricultura familiar no âmbito da REAF Mercosul 9-30

Catia Grisa e Paulo Niederle

Transnacionalismo e territorialidade nos movimentos agrários sul-sul 31-50

Carolina Milhorange

Difusión regional de políticas públicas de desarrollo territorial rural 51-72

Mireya E. V. Perafan, Moises Balestro, Doris Sayago y E. Sabourin

Tackling fragmentation of climate and biodiversity regimes complexes: the role ecosystem services and payment for environmental services 73-90

Marie Hrabanski and Jean François Le Coq

Difusão das Políticas de Compras Públicas do Brasil na América Latina e Caribe 91-114

Eduardo de Lima Caldas e Mário Lúcio Ávila

Reseñas

- International Policy Diffusion and Participatory Budgeting - 2017
Ambassadors of Participation, International Institutions and
Transnational Networks** 117-119
Osmany Porto de Oliveira
Eric Sabourin
- A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América
Latina e Caribe** 121-123
Eric Sabourin y Catia Grisa
Jean François Le Coq
- Difusão de políticas públicas** 125-127
**Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Denilson Bandeira Coelho y
Sidney Jard da Silva**
Carolina Milhorange de Castro
- Política editorial..... 129-132

Artículos



Difusão, convergência e tradução nas políticas de compras públicas da agricultura familiar no âmbito da REAF Mercosul

Diffusion, convergence and translation of the public procurement policies of familiar agriculture in the sphere of the REAF Mercosur

Difusión, convergencia y traducción de las políticas de compras públicas de la agricultura familiar en el ámbito de la REAF Mercosur

Catia Grisa* e Paulo Niederle**

Resumo

O artigo analisa o papel da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) na difusão de políticas públicas no âmbito do Mercosul. O foco volta-se à produção de convergência entre as ideias e os instrumentos de compras públicas de alimentos da agricultura familiar entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. A pesquisa contou com pesquisa documental e observação de encontros da REAF entre 2014 e 2017, período em que também foram conduzidas entrevistas atores estatais e não estatais. Os resultados demonstram o protagonismo do Brasil neste processo, bem como a convergência de ideias e concepções de ação pública. No entanto, os instrumentos de políticas públicas foram institucionalizados de forma diferenciada em cada país – “convergência divergente” (Hassenteufel, 2005) –, o que demonstra um processo de tradução das políticas públicas com reinterpretação por parte dos atores sociais e políticos.

Palavras-chave: Agricultura familiar, Políticas Públicas, Mercosul, Compras públicas.

Abstract

The article analyzes the role of the Specialized Meeting on Family Agriculture (REAF) in the diffusion of public policies in the Mercosur. The focus is on the convergence of ideas and instruments of public purchases of food from family farming among Brazil, Argentina, Paraguay and

* Doctora en Ciencias Sociales (CPDA/UFRRJ). catiagrisa@yahoo.com.br

** Doctor en Ciencias Sociales Universidade Federal do Rio Grande do Sul. paulo.niederle@yahoo.com.br

and Uruguay. The research was based on documentary research and observation of meetings of the REAF between 2014 and 2017, during which interviews with state and non-state actors were also conducted. The results demonstrate the leadership of Brazil in this process, as well as the convergence of ideas and conceptions of public action. However, the public policy instruments were differently institutionalized in each country – “divergent convergence” (Hassenteufel, 2005)–, which demonstrates a public policies translation process with reinterpretation by the social and political actors.

Keywords: Family farming, Public Policies, Mercosul, Public purchase.

Resumen

El artículo analiza el papel de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) en la difusión de políticas públicas en el ámbito del Mercosur. El foco se vuelve a la producción de convergencia entre las ideas y los instrumentos de compras públicas de alimentos de la agricultura familiar entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. La análisis contó con investigación documental y observación de encuentros de la REAF entre 2014 y 2017, período en que también se realizaron entrevistas a actores estatales y no estatales. Los resultados demuestran el protagonismo de Brasil en este proceso, así como la convergencia de ideas y concepciones de acción pública. Sin embargo, los instrumentos de políticas públicas se institucionalizaron de forma diferenciada en cada país - “convergencia divergente” (Hassenteufel, 2005) –, lo que demuestra un proceso de traducción de las políticas públicas con reinterpretación por parte de los actores sociales y políticos.

Palabras clave: Agricultura familiar, Políticas Públicas, Mercosur, Compras públicas.

Introdução

Criada em 2004, a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) é um fórum de diálogos políticos entre governos e organizações sociais constituído formalmente no âmbito do Mercosul. Sua atuação volta-se ao fortalecimento das políticas públicas para a agricultura familiar no âmbito regional. Assim como as demais reuniões especializadas, a REAF constitui um órgão auxiliar e assessor do Grupo Mercado Comum, instância executiva do Mercosul vinculada ao Conselho do Mercado Comum (CMC), o qual é o espaço de decisões que conduz politicamente o processo de integração regional. As deliberações da REAF constituem, portanto, propostas e recomendações sobre políticas que necessitam da aprovação do GMC ou CMC. Quando acatadas, estas compõem um conjunto de instrumentos normativos que orientam as ações dos Estados-Partes e Associados.

O principal ambiente de diálogo da REAF encontra-se nos Grupos Temáticos (GT). Estes foram criados para dinamizar as discussões em torno de temas considerados prioritários à agenda regional. Os mesmos são formados por delegados escolhidos dentre os representantes oficiais e membros da sociedade civil. É a partir deles que se encaminha a maioria das sugestões para deliberação da seção plenária regional, principal espaço de deliberação da REAF, a qual ocorre bianualmente,

geralmente sediada no país que ocupa a presidência pro-tempore do bloco. Atualmente, a REAF abriga seis GTs, cada qual com pautas específicas, mas articuladas: (i) Facilitação do comércio; (ii) Políticas fundiárias, acesso à terra e reforma agrária; (iii) Equidade de gênero; (iv) Mudanças climáticas; (v) Juventude Rural e; (vi) Registros da Agricultura Familiar.

Desde a sua criação, a REAF serviu como um espaço de difusão e convergência de temas, pautas, metodologias, instrumentos e políticas públicas para a agricultura familiar nos países do Mercosul. Como salienta Carvalho (2011, p. 131), a REAF “causa mudanças procedimentais nos níveis domésticos e internacional e afeta políticas quando possibilita a institucionalização de políticas públicas para a agricultura familiar nos países, caminha para a construção de políticas regionais e, ao mesmo tempo, difunde a ideia de que políticas públicas devem ser construídas com participação da sociedade civil organizada, modificando, portanto, procedimentos de formulação e avaliação da ação dos Estados.” Complementarmente, Marin (2011, p. 20) destaca que a transferência e a convergência de ações ocorrem “de forma vertical, com a constituição de diretrizes regionais inspiradas nas distintas políticas nacionais; e horizontal, com a troca de experiências entre os países-membros”.

Considerando o papel da REAF de organizadora e impulsionadora das “agendas” e das políticas públicas no Mercosul, este artigo analisa a ação da Reunião Especializada na “difusão das políticas públicas”. O foco volta-se à produção de “convergência” entre as ideias e os instrumentos de compras públicas da agricultura familiar na Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil, procurando evidenciar a origem das ideias, os principais atores envolvidos e os possíveis processos de tradução durante a construção das políticas.

Nestes termos, *difusão* remete ao processo de disseminação de ideias, “mediado ou não, a partir do qual um elemento, ou um conjunto de elementos, de ordem política (...) situado em algum lugar, no tempo ou no espaço, passe a ser adotado alhures” (Oliveira, 2016, p. 60). Por sua vez, *convergência* diz respeito ao processo de harmonização e similaridades entre objetivos, conteúdos, instrumentos, modos de adoção, ações e políticas públicas entre países ou entes governamentais. Finalmente, *tradução* enfatiza os ajustes das políticas difundidas em face das particularidades dos contextos e das reinterpretações dos atores sociais (Hassenteufel, 2008).

A análise foi realizada a partir de pesquisa documental e observação de encontros nacionais e regionais da REAF entre 2014 e 2017, período em que também foram conduzidas entrevistas com ministros, policy makers, lideranças sociais, pesquisadores e consultores internacionais de todos os países do bloco. O artigo está estruturado em mais três seções além desta introdução. A primeira, de cunho mais conceitual, apresenta uma breve discussão sobre os principais conceitos e noções

utilizados na análise. A seção seguinte discute o processo de difusão das ideias acerca das políticas de compras públicas da agricultura familiar na REAF, bem como as ações realizadas em cada país. Por fim, à título de conclusão, são apontados alguns elementos comparativos entre os países e considerações sobre convergências e traduções de políticas públicas a partir dos aportes analíticos.

Difusão, convergência e tradução nas políticas públicas: elementos conceituais a partir dos blocos regionais

Difusão, convergência e tradução são algumas das noções recorrentes na literatura que discute o modo como ideias, formatos e instrumentos de políticas públicas são disseminados de um contexto para outro. Embora estas noções apresentem similaridades, complementaridades e pontos de sombreamento, elas também repercutem distintas ênfases ou compreensões sobre o processo de construção das políticas.

A noção de difusão de política pública foi inicialmente desenvolvida nos Estados Unidos, tendo como um dos principais expoentes Jack L. Walker (1969), o qual foi influenciado pelo estudo clássico de Everett Rogers sobre “Difusão de Inovações”. De modo geral, os autores identificados com esta perspectiva evidenciam as razões para a adoção de determinadas políticas por alguns governos enquanto outros não o fazem, bem como o modo e a velocidade com que as inovações se disseminam entre diferentes contextos (Oliveira e Faria, 2017; Coelho, Cavalcanti e Turgeon, 2016). Não obstante, enquanto alguns autores enfatizam os determinantes internos (características locais) e externos (outros governos, proximidade geográfica e presença de redes formais e informais) que interferem na difusão, outros abordam a influência de organizações nacionais e internacionais (organizações multilaterais, comunidades epistêmicas, agências de desenvolvimento, blocos regionais etc.) e de agentes/empreendedores (consultores, especialistas, *think thanks*, acadêmicos etc.) na disseminação de ideias, instrumentos e ações, seja de maneira cooperativa (voluntárias) ou coercitiva (Coelho, 2016; Stone, 2012).

Neste artigo interessa discutir o modo como blocos regionais ou organizações intergovernamentais contribuem para o processo de difusão de políticas públicas. Nesta perspectiva, Radaelli (2014, p. 247) menciona a europeização (“européanisation”) como um “processo de construção, de difusão e de institucionalização de regras formais e informais, de procedimentos, de paradigmas de políticas públicas, de estilos de formas de fazer, de crenças compartilhadas e de normas, que são, em um primeiro momento, definidas e consolidadas em nível europeu e, depois, incorporadas na lógica dos discursos, das identidades, das estruturas po-

líticas e das políticas públicas no nível nacional/infranacional”. Adicionalmente, afirma que a “europeanização implica tanto o impacto “vertical” das políticas e da política europeia sobre os Estados Membros, como processos mais “horizontais” de difusão, imitação e emulação entre os Estados Membros, jogando a União Europeia, então, o papel de contexto, de plataforma de difusão ou agente de socialização” (Radaelli, 2014, p. 248). Não se trata necessariamente da construção de uma legislação europeia ou da adoção de medidas uniformes por todos os Estados Membros, mas do processo de interação que pode produzir mudanças significativas nos instrumentos de políticas públicas ao nível nacional. A análise de Radaelli orienta-se para as lógicas de interação que podem conduzir à difusão e às adaptações complexas de políticas públicas.¹

Inspirada nesta noção e adequando-a às especificidades do Mercosul, Solanas (2009, p.12) propõe a noção de “mercosurização”. Esta corresponde ao “conjunto dos processos de ajustes institucionais, estratégicos, cognitivos e normativos que induzidos por organismos internacionais foram incorporados na lógica do discurso (nacional e subnacional) doméstico, nas estruturas políticas e nas políticas públicas dos principais Estados membros do Mercosul, os quais, a partir de sua consolidação interna, conseguiram expandir seu núcleo de influência ao conjunto do bloco”. Com relação a este processo, Marin (2011) e Solanas (2009) chamam a atenção para as especificidades do Mercosul, haja vista que não há uma autoridade transnacional que formula e ordena a implementação de políticas tal qual no contexto europeu, prevalecendo a lógica da negociação, com base na unanimidade, entre os países envolvidos.

No Mercosul “as políticas acordadas são produtos da acomodação dos interesses dos Estados-membros, sendo transferidas a nível supranacional para posterior internalização pelos mesmos, em um exemplo claro da lógica de governança pela negociação” (Marin, 2011, p. 18). O Grupo do Mercado Comum é o espaço central para tomada de decisão, deliberação e difusão de políticas para os países. No entanto, não deve ser minimizado o papel exercido pelos Grupos de Trabalho, Reuniões Especializadas, Reuniões de Altas autoridades e Grupos de Alto Nível na difusão de políticas públicas. Nestes espaços “informações são trocadas, comparações são estabelecidas e ideias viajam de um país para outro, dando ensejo ao estabelecimento e aprofundamento de *policy network*” (Marin, 2011, p. 18).

Influenciados pelo debate sobre difusão de políticas públicas, diversos estudos analisam o papel do Mercosul. Tomando o caso das políticas de ensino superior, Ber-

1 Confluyente com esta interpretação, Stone (2004) aponta que a difusão de tendências, ações e políticas entre os países membros da União Europeia pode ocorrer por meio de: rede de comunicação de profissionais de determinadas áreas; influência de outros Estados a partir da proximidade geográfica; pioneirismo de alguns países na adoção das políticas as quais são seguidas por outros; e regulamentos estabelecidos no âmbito do bloco.

nardo (2015, p. 89) afirma que o bloco “funciona como um espaço de síntese e disseminação de políticas públicas entre as partes. Embora a origem de suas políticas possa ser de um Estado Parte ou inspirado em outro modelo, o bloco realizará as discussões e incorporará as sugestões dos membros, sintetizando as propostas e levando-as aos países”. Ainda no que tange ao campo das políticas educacionais, Solanas (2009) discute o processo de harmonização dos diplomas e títulos universitários entre os países do bloco e associados, no qual o autor destaca o protagonismo da Argentina (com a criação da Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária) e a influência de organizações internacionais (Banco Mundial). Já Culpi e Pereira (2015, p.2) observam a “transferência de ideologias e conhecimento das políticas migratórias pelas instituições do Mercosul aos Estados envolvidos”, embora as práticas políticas adotadas sejam divergentes quando se examinam os casos da Argentina e Brasil.

Ao enfatizar a difusão de políticas públicas por meio de blocos regionais e/ou organizações intergovernamentais, os quais se pautam pela construção de regramentos e acordos comuns (ainda que não apenas), poder-se-ia destacar a convergência ou harmonização das ideias e ações governamentais. Com efeito, a grande maioria dos estudos sobre convergência de políticas públicas tem como cenário a União Europeia, considerando sua atuação por meio de diretivas e regulamentos, e o fato de colocar os países em coordenação (Stone, 2012). As noções de “convergência” e “harmonização” de políticas públicas podem ser entendidas “como um processo dinâmico de aproximação entre políticas públicas conduzidas em países (ou territórios) diferentes” (Hassenteufel e Maillard, 2013, p. 12). Resultado da implementação de ações e instrumentos, convergência significa a adoção ou a aproximação entre políticas públicas similares conduzidas em diferentes países ou blocos regionais (Hassenteufel, 2008), sendo importante observar a convergência entre objetivos, conteúdos, modos de adoção e públicos de uma política, bem como os efeitos e a distribuição de poder na execução da mesma.

Para além da convergência provocada por leis internacionais ou supranacionais (casos dos blocos regionais), Knill (2005) indica outros elementos causais que contribuem neste processo: a) incidência de problemas públicos similares, ou seja, a convergência resulta de respostas similares (mas independentes) de diferentes países a problemas paralelos; b) imposição de políticas por outros países ou organizações internacionais que exploram assimetrias de poder econômico e político; c) regramentos competitivos resultantes do incremento da integração econômica dos mercados globais; e, d) comunicação transnacional, envolvendo trocas de informações, experiências e lições aprendidas.

Similarmente, Hassenteufel (2008) aponta as causas e as condições que levam ao processo de convergência, sendo que estas podem ser decorrentes: a) da ado-

ção de normas jurídicas definidas por instituições internacionais (União Europeia, Mercosul, REAF etc.) ou, mais raramente, 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, a falta de mercados para a agricultura familiar etc. (ordem funcional); e, c) da difusão de orientações, conteúdos e instrumentos de política pública por organizações internacionais e por *experts* transnacionais, envolvendo produção de relatórios, dados estatísticos, dados comparados etc. (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).

No entanto, como lembram diversos autores, a europeização, a mercosurização, a formação de blocos regionais ou organizações intergovernamentais não necessariamente conduzem à convergência das políticas públicas (Culpi e Pereira, 2015; Radaelli, 2014; Papat, 2010; Hassenteufel, 2008; Saurugger e Surel, 2006). Contrariamente, geralmente as instituições nacionais refletem, incorporam e traduzem de modos distintos as informações e regramentos recebidos do bloco, de espaços intergovernamentais ou de outros países, em um processo de “construção híbrida mesclando elementos externos e internos” (Hassenteufel, 2005, p. 128) ou de “convergência divergente” (Hassenteufel e Maillard, 2013, p.10). Neste sentido, ganha espaço a noção de “tradução” (Callon, 1984) e tradução de políticas públicas (Hassenteufel, 2005; Hassenteufel e Maillard, 2013), ainda que o debate de convergência procure contemplar esta questão ao enfatizar que é necessário observar o nível de convergência (convergência total ou parcial/limitada) considerando que raramente a harmonização é completa.

Próximo aos conceitos de inspiração, emulação e combinação de Dolowitz e Marsh (2000), bem como da noção de mutação de Mccann e Ward (2013; 2012), o conceito de “tradução” corresponde a uma atividade de recriação/transformação (e não somente importação ou difusão) de orientações, conteúdos e instrumentos de política pública nos contextos nacionais (Hassenteufel et al., 2017; Oliveira e Faria, 2017; Papat, 2010; Hassenteufel, 2008; Lascoumes, 2006). Complementarmente à ideia de difusão, o conceito de tradução evidencia a forma como são os modelos e as ações difundidas por organizações internacionais, intergovernamentais ou por *experts* transnacionais são adaptados nacionalmente (e localmente) em face das distintas interpretações dos atores sociais envolvidos.

Para Hassenteufel et al. (2017) e Hassenteufel e Maillard (2013), três dimensões são importantes neste exercício traducional: a) a reformulação e reinterpretação dos

problemas políticos, orientações e propostas em uma língua e contexto diferente (dimensão discursiva), ganhando importância as habilidades cognitivas, discursivas e analíticas dos atores para definir conceitos e situações, desenvolver estratégias, para dar sentido as suas propostas, adaptá-las aos diferentes contextos, para argumentar, persuadir e convencer os demais atores envolvidos; b) a interação entre diferentes atores políticos situados em diversos níveis de ação, envolvendo negociação e conflitos (dimensão dos atores), sendo o processo de tradução dependente das relações de poder entre estes atores e suas estratégias políticas; e, c) o contexto institucional no qual as políticas nacionais estão inseridas (dimensão institucional), considerando que as instituições existentes, herdadas de políticas anteriores, afetam o processo político, a construção da política pública e a sua implementação. As políticas públicas dificilmente são transferidas/copiadas de um contexto ao outro, envolvendo um amplo processo de reinterpretação, adaptação e ajustamento às particularidades nacionais.

É com base nestas interpretações que discutimos os processos de difusão, convergência e tradução de políticas de compras públicas da agricultura familiar no âmbito da REAF. Analisaremos a difusão a partir da ocorrência de eventos sobre a temática, da manifestação do debate em documentos oficiais da REAF e do reconhecimento institucional dos países às contribuições e aos subsídios oriundos deste espaço para a realização de mudanças normativas em seus contextos. Por sua vez, a evidência de convergência ou de tradução das políticas públicas parte de critérios como similaridades em termos de agenda, objetivos, públicos e instrumentos delineados nos diferentes Estados Membros. A seção a seguir analisa estas noções a partir da realidade empírica.

As compras públicas da agricultura familiar nos países do Mercosul

O tema das compras públicas de produtos da agricultura familiar entrou na agenda de discussões da REAF, por meio do GT de Facilitação do Comércio, na sua XIII Sessão Regional, realizada em 2010 na cidade de Mar del Plata, Argentina. Em um contexto de crítica aos efeitos da liberalização dos mercados, e de fortalecimento dos debates acerca da promoção da segurança alimentar e nutricional na região, os países resolveram promover novos mercados para os produtos da agricultura familiar. Como comenta Silva (2014, p. 5), “desta maneira se decidiu aprofundar o trabalho sobre os sistemas de compras públicas de alimentos da agricultura familiar como uma oportunidade de inclusão e um canal de comercialização para o setor”. Seguindo Stone (2012), Hassenteufel (2008) e Knill (2005), poderíamos afirmar

que o compartilhamento de problemas, contextos e expectativas similares fizeram os países convergirem para o tema das compras públicas da agricultura familiar (convergência de ordem funcional). Conforme relatado na Ata do encontro:

Luego del análisis de las políticas pública referidos a la facilitación del comercio de los productos de la AF (vigentes y en formulación en cada uno de los países), las delegaciones acordaron focalizar el trabajo durante el segundo semestre del año 2010 en las “compras públicas”, tomando en cuenta que esta política integra los instrumentos priorizados por la REAF. Las delegaciones solicitan a Brasil que en la XIV REAF realice la presentación detallada de su política de compras públicas, a través de ponencias en el GT, encargadas a los referentes del Gobierno y de alguna de las organizaciones que tenga experiencia en la materia (REAF, ATA n. 01/10).

O tema ganhou importante impulso na XIV REAF, ocorrida em Brasília também em 2010. A principal expressão política deste fato foi a “Declaração dos Ministros dos Estados Partes do Mercosul sobre Compras e Aquisições Públicas de Alimentos da Agricultura Familiar”, a qual elevou “estas políticas à condição de uma das prioridades de trabalho da REAF” (SILVA, 2014, p. 5). Foi neste contexto que os países iniciaram discussões e negociações para a implementação dos instrumentos de compras públicas da agricultura familiar. Na mesma ocasião foi realizado o “Seminário sobre Aquisição Pública de Alimentos da Agricultura Familiar”, quando foram apresentadas e discutidas as experiências brasileiras com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), dos quais se buscavam aprendizados, boas práticas e lições (James e Lodge, 2003; Rose, 1991). Com efeito, em virtude destes programas, o Brasil tornou-se o principal protagonista neste processo e o “modelo” a ser difundido.

O PAA foi criado em 2003, no contexto do Projeto Fome Zero, articulando a promoção da agricultura familiar – por meio do apoio à comercialização – e a segurança alimentar e nutricional de grupos em situação de vulnerabilidade social. Em termos gerais, o Estado compra alimentos dos agricultores familiares e os destina a populações em situação de insegurança alimentar, ao abastecimento da rede socioassistencial, à constituição de estoques públicos de alimentos destinados a ações de abastecimento social ou venda, e a outras finalidades conferidas pelo poder público (Grisa *et al.*, 2011). Foi a partir da experiência e dos aprendizados do PAA que, em 2009, a alimentação escolar também passou a dialogar com a agricultura familiar. Assim, mudanças realizadas na Lei nº 11.947/2009 alteraram o funcionamento do PNAE e passaram a exigir que, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassados ao Programa sejam destinados à aquisição de alimentos da

agricultura familiar. Em 2015, o Governo Federal também estabeleceu o Decreto nº. 8.473 que estabelece a obrigatoriedade de aquisição de, no mínimo, 30% de gêneros alimentícios da agricultura familiar quando da compra de alimentos por parte da Administração Pública Federal.²

A inovação destes programas chamou a atenção de diversos países e/ou foram difundidas por diversas organizações internacionais (FAO, 2015, 2014, 2013a, 2013b; WFP, 2013). Com efeito, certa difusão e convergência de ações já vinham sendo promovida por estas organizações internacionais (convergência de ordem cognitiva).³ Integrados a este processo, os países da REAF, impulsionados pelo protagonismo do Brasil, também buscaram conhecer essas experiências e buscar “inspirações” (Dolowitz e Marsh, 2000) e aprendizados. Como relatou em entrevista um gestor da Direção Geral de Desenvolvimento Rural do Uruguai, “o debate sobre compras públicas na região foi impulsionado desde o Brasil, a partir do PAA e do PNAE [...] e isso foi levantado pelos países na medida da necessidade de cada país e da agenda política de cada país.”

Embora as discussões na REAF, incluindo a declaração de Ministros supracitada, não tenham efeito compulsório no sentido da obrigatoriedade de construção de políticas públicas (ou seja, não se trata de uma difusão coercitiva a partir de documentos do Bloco Regional), há efeitos políticos importantes na medida em que se gera um “discurso coordenativo” (Schmidt, 2008), o qual orienta e estrutura a ação dos países membros, confluindo para a difusão e convergência de ações. Cabe notar que, reconhecendo a necessidade de avançar no cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio, de promover a segurança alimentar e nutricional, o Direito Humano à Alimentação e de apoiar a agricultura familiar regional, os Ministros presentes na XIV REAF convergiram no reconhecimento do

[...] o valor das iniciativas empreendidas no sentido de articular compras e aquisições públicas da produção local da agricultura familiar com ações voltadas ao acesso à alimentação e, incidindo na formação dos preços dos alimentos obtidos pela agricul-

2 Nestes programas e ações, as aquisições são realizadas por meio de Chamadas Públicas, o que rompe com a Lei de Licitações. Trata-se de uma espécie de “edital público” onde consta o conjunto de alimentos demandados e as condições de participação (preços, qualidade etc.). Com isso, garante-se um mercado direto e exclusivo para a agricultura familiar e suas organizações.

3 Em 2009 teve início o Projeto “Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar no âmbito da Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025” (CGP/RLA/180/BRA), resultado de uma cooperação técnica entre a FAO, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE-Brasil) e a Agência Brasileira de Cooperação. Partindo dos aprendizados da experiência brasileira com o PNAE, o projeto visava contribuir para o fortalecimento dos programas de alimentação escolar em quinze países participantes (um deles Paraguai), por meio de três estratégias principais de intervenção: a) fortalecimento e articulação de políticas de alimentação escolar, por meio de debates, discussões e documentos para a institucionalização de políticas de alimentação escolar local; b) desenvolvimento de capacidades humanas e físicas para a execução de políticas locais; c) geração e disseminação de conhecimento e informação por meio de estudos e materiais técnicos e educacionais. Em 2017, tal projeto foi renovado, envolvendo 13 países. Ao todo, 17 países já participaram da iniciativa.

tura familiar, para tanto promovam a diversificação da produção e do consumo de alimentos contemplando as particularidades das regiões, contribuindo com o direito humano à alimentação adequada e que possam também ser geradoras de desenvolvimento rural. Os Ministros responsáveis pela agricultura familiar ressaltaram o apoio às políticas públicas de compras e aquisições institucionais da agricultura familiar e destacaram a iniciativa do programa de cooperação técnica para desenvolver atividades que contribuem ao fortalecimento de políticas desta natureza. (Declaração dos Ministros dos Estados Partes do Mercosul sobre Compras e Aquisições Públicas de Alimentos da Agricultura Familiar, Brasília, 18 de novembro de 2010).

Amparados politicamente por esta Declaração, os Ministérios brasileiros do Desenvolvimento Social (MDS) e do Desenvolvimento Agrário (MDA) elaboraram uma agenda de intercâmbio para promover e difundir o tema das compras públicas na região por meio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE) e do projeto de cooperação técnica “Intercâmbio de Experiência sobre Modelos de Gestão da Política de Compras Públicas da Agricultura Familiar”. Realizado em quatro módulos⁴ entre 2010 e 2013, o intercâmbio contou com a participação de gestores governamentais e representantes da sociedade civil da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Chile e Equador. Nota-se que, confluente com a própria conformação da REAF, procurou-se difundir, discutir e promover as compras públicas da agricultura familiar entre os órgãos governamentais e organizações dos movimentos sociais e representações da agricultura familiar, visando a “consolidação do tema” e “esforços para a construção de institucionalização semelhante e para a implementação de ações integradas capazes de impactar a situação alimentar e nutricional da região” (Silva, 2014, p. 07). Como salienta Silva (2014, p. 07), este Programa buscou contribuir na construção de marcos normativos nos países da REAF, adaptando às particularidades locais, em um processo de tradução ou “convergência divergente”, ou seja, convergência nos propósitos e dissonância nos instrumentos em decorrência das especificidades/adaptações nacionais:

Este primeiro projeto de cooperação técnica concentrou suas atividades no intercâmbio de experiências para contribuir com a construção de marcos regulatórios e modelos de gestão de programas de compras públicas adequados à realidade de cada um dos Estados Partes do MERCOSUL, apoiando o fortalecimento institucional e a criação de estratégias nacionais. Para isso foram realizadas atividades de capacitação com base nas experiências brasileira de implementação do PAA e do PNAE e de discussão sobre as possibilidades na Argentina e no Uruguai.

4 O primeiro módulo foi realizado no Brasil em agosto de 2011; o segundo na Argentina em abril de 2012; o terceiro no Uruguai em junho de 2013; e, o quarto no Brasil em novembro de 2013.

A partir da avaliação positiva desta experiência e do ingresso de novos países nos diálogos regionais, decidiu-se na XX REAF por dar prosseguimento às experiências de intercâmbio por meio da realização do “II Programa de Intercâmbio de Experiência sobre Modelos de Gestão de Políticas de Compras Públicas da REAF”. Nesta segunda fase foram apresentadas e discutidas as diferentes experiências nacionais, seus modos organizacionais e arranjos institucionais e realizadas visitas técnicas a empreendimentos de compras públicas. A ata final da XXI REAF, realizada em Posadas em 2014, descreve que Delegação do Uruguai relatou a importância do Programa de Intercâmbio e como as discussões ali empreendidas foram importantes para promover mudanças institucionais no sistema nacional de compras públicas, com destaque para o Projeto de Lei de Reserva de Mercado Estatal de Bens e Serviços Alimentícios à Produção Agropecuária Familiar e à Pesca Artesanal.

Na XXI REAF os Ministros e Autoridades responsáveis pela Agricultura Familiar dos Estados Partes do Mercosul e dos Estados Associados assinaram uma nova declaração, agora sobre “Políticas Públicas de Abastecimento e Comercialização de Produtos da Agricultura Familiar”. A declaração reafirmou o potencial da agricultura familiar para abastecer os países da região com alimentos de qualidade, e o “papel fundamental do setor público na promoção social e econômica do meio rural através do fortalecimento da Agricultura Familiar e Camponesa, a qual deve contribuir ao abastecimento do mercado institucional de alimentos, por meio das compras e aquisições governamentais de alimentos para fins diversos e que permitem aos agricultores familiares e camponeses comercializar seus produtos a preços justos” (REAF, 2014).

Influenciados pelos debates realizados na REAF⁵, e impulsionados pelo “modelo” brasileiro, os países do Mercosul convergiram para a construção e a implementação de instrumentos de compras públicas da agricultura familiar. Não obstante, se a experiência brasileira foi o ponto de partida da discussão, isto não significa, con-

5 É importante destacar que o debate e ações sobre compras públicas no âmbito da REAF também confluíram e se retroalimentaram com as discussões sobre segurança alimentar e nutricional que ganharam fôlego na América Latina e Caribe a partir da crise dos alimentos ocorrida em 2007 (Grisa, Perafán e Giraldo, 2018; Schmitt e Maluf, 2010). Algumas ações e eventos foram particularmente importantes nesta trajetória, os quais igualmente chamaram a atenção da importância das compras públicas para a promoção da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional e difundiram tais ideias em âmbito regional. O Projeto “Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar no âmbito da Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025” (CGP/RLA/180/BRA), já citado, contribuiu neste processo. Ademais, em 2014 o tema da segurança alimentar e nutricional também foi incluído no Plano de Ação 2014 da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), e esta solicitou à FAO, com a colaboração da Associação Latinoamericana de Integração (ALADI) e da CEPAL, a elaboração de um Plano para Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome, que apontou uma série de recomendações ou “linhas de ação” relativas ao tema das compras públicas (Silvia, 2014). Ademais, esta temática também ganhou destaque na Declaração Ministerial e no Plano de Ação do Grupo de Trabalho sobre Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural da CELAC, derivados da I Reunião Ministerial sobre Agricultura Familiar da CELAC, realizada no Brasil em novembro de 2014.

tudo, a “cópia” (Dolowitz e Marsh, 2000) ou replicação direta nos demais países. Atualmente é possível notar importantes inovações em diferentes países, sobretudo no que tange às normativas para viabilizar o tratamento diferenciado à agricultura familiar nos mercados institucionais. Em cada contexto, os instrumentos estão sendo traduzidos aos diferentes quadros institucionais que regulam a ação do Estado, bem como à realidade da agricultura familiar. Ou seja, embora haja convergência de ideias e de propósitos, a forma como se institucionalizam em cada contexto é muito diversa.

No Uruguai, as discussões sobre compras públicas nasceram impulsionadas pelos diálogos regionais e desembocaram, primeiramente, em um projeto piloto implementado em 2010 (Chiappe et al., 2015; FAO, 2015). O mesmo consistiu em uma tentativa de organizar os produtores familiares e suas organizações para disputar as licitações públicas, instrumento utilizado pelo Estado uruguaio para aquisição de produtos e serviços. No entanto, como destacou um gestor público entrevistado, este mecanismo logo se revelou inadequado à realidade dos produtores familiares, o que fez com que o projeto exibisse resultados muito aquém do esperado: *“começamos o Projeto Piloto e convidamos as organizações para se apresentarem às licitações. Mas, aí foi ruim. As licitações não vão por aí. Ou seja, não é o caminho correto. A partir desta experiência ruim, começamos a organizar uma nova experiência a partir da lei de compras públicas, que é a Lei que recém foi regulamentada”*. Mesmo assim, serviu como ensaio para mudanças institucionais futuras.

Em abril de 2014, o Ministerio de Desarrollo Social, o Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, o Ministerio de Industria, Energía e Minería, o Ministerio de Relaciones Exteriores e a Oficina de Planeamiento y Presupuesto iniciaram a construção de um projeto de Lei sobre Compras Públicas com participação da Agricultura Familiar. Este projeto ingressou no Parlamento Uruguaio em julho de 2014 por meio da Comissão Especial de População e Desenvolvimento Social de Deputados e, em dezembro do mesmo ano, foi aprovado nesta instância e sancionado pelo Presidente. É importante destacar que em um dos documentos de tramitação do Projeto (Uruguai, Cámara de Senadores, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, 2014, p. 8), particularmente na Exposición de Motivos, é explicitada a influência da REAF na construção do Projeto de Lei:

Paralelamente a este proceso desde el MERCOSUR, especialmente en su Reunión Especializada de Agricultura Familiar, los Estados Partes se han comprometido en diferentes y múltiples declaraciones a realizar esfuerzos institucionales entorno a lo que Seguridad Alimentaria y Agricultura Familiar refiere, reconociendo como una de las principales herramientas para esto, las compras públicas. En noviembre

de 2010, los Ministros realizan una declaración sobre las compras y adquisiciones públicas de alimentos a la agricultura familiar, donde resaltan su apoyo a las mismas dada su relevancia en la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional.

Desde então o Uruguai conta com a Lei nº 19.292: “Produção familiar agropecuária e pesca artesanal se declara de interesse geral e se estabelece um mecanismo de reserva de mercado estatal de bens e serviços alimentícios”. Dentre outros elementos, este normativo estabelece: a) um mecanismo de reserva mínima de mercado de 30% para as compras centralizadas e de 100% para as não centralizadas⁶, de bens alimentícios provenientes de Organizações Habilitadas (diferentemente do Brasil, não podem participar das aquisições públicas unidades familiares de forma individualizada), sempre que exista oferta; b) a priorização de compras em circuitos de proximidade ou circuitos curtos; c) a definição de que são organizações habilitadas todas aquelas que estão integradas ao menos por cinco produtores agropecuários, sendo que no mínimo 70% devem ser produtores familiares agropecuários e/ou pescadores artesanais, com registro ativo na Direção Geral de Desenvolvimento Rural do Ministerio de Ganaderia, Agricultura y Pesca; d) a aquisição de alimentos em estado natural, produtos artesanais agropecuários, produtos da pesca artesanal e alimentos processados elaborados com matéria prima de produtores de Organizações Habilitadas. É importante destacar que, embora não exista no Uruguai um programa de compras públicas para a agricultura familiar, esta Lei assegurou a participação da categoria social no mercado institucional de maneira diferenciada.

No Paraguai, os instrumentos de aquisição pública de produtos da agricultura familiar também são recentes. Reconhecendo os acordos realizados no âmbito da REAF e a relevância dos diálogos com a FAO Regional (Caldas e Ávila, 2017), o Decreto n. 1.056 de 2013 estabeleceu uma modalidade de contrato complementar chamado “Proceso Simplificado para Aquisição de Productos Agropecuários da Agricultura Familiar”, o qual simplifica os mecanismos tradicionais de aquisição previstos pela Lei n. 2051/2003. Neste normativo é explícita a influência da REAF na difusão e na convergência da política pública:

Considerando: (...) Que el Paraguay es parte integrante de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar - REAF - MERCOSUR que se constituye en la herramienta para promover y lograr transformaciones significativas en la estructura social y económica de los países de la región, con la participación ac-

6 Conforme documento governamental, “Las compras centralizadas son aquellas realizadas por la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA) dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, siendo, por lo tanto, compras descentralizadas todas las restantes, sin importar el tipo de procedimiento ni el monto” (Uruguay, s.d).

tiva y decisiva de la Agricultura Familiar y sus organizaciones. Que la Agricultura Familiar ha sido reconocida por el MERCOSUR como protagonista del desarrollo nacional (...). Que entre los ejes temáticos de la REAF MERCOSUR se há resaltado la importância de coordinar estratégias conjuntas de comercialización de la agricultura familiar buscando consolidar propuestas de inserción de la Agricultura Familiar em las compras del Estado, partiendo de las experiencias de los países de la región. Que la Declaración conjunta de Ministros de los Estados Parte del MERCOSUR sobre “Compras y Adquisiciones Públicas de Alimentos de la Agricultura Familiar”, em fecha 18 de noviembre de 2010 han indicado el factor fundamental del poder público em la promoción social y econômica del médio rural a través del fortalecimiento de la agricultura familiar (...). Que partiendo de estas premisas resulta fundamental que la Republica del Paraguay adopte las medidas normativas necesarias para lograr el fortalecimiento de la Agricultura Familiar em el marco de um proceso sustentable que tenga por objeto no solo la promoción de soluciones inmediatas, sino un esquema que propugne la consolidación del sector agropecuario familiar como factor clave em la economia nacional” (Paraguay, Presidente de la República del Paraguay, 2013).

Abarcando os níveis dos governos central, departamental e municipal, o normativo permitia a realização de compras diretamente de produtores ou organizações de produtores agropecuários da agricultura familiar (identificados em concordância com a Resolução GMG 25/7 do MERCOSUL – Diretrizes para o reconhecimento e identificação da agricultura familiar, mais um instrumento difundido e convergido a partir da REAF)⁷. O normativo também estabelecia que seria utilizado o instrumento de Carta Convite (Carta de Invitación) aprovado pela Dirección Nacional de Contrataciones Públicas; poderia ser antecipado até 30% do valor total do contrato; o pagamento aos participantes se realizaria em um prazo não maior que 30 dias posteriores à recepção do produto pelo convocante; e, este deveria assegurar que o produtor seja da agricultura familiar e localizado na jurisdição do convocante.

Em 2015, diante de um contexto de questionamentos políticos em relação ao normativo, o Decreto 1056/2013 foi substituído pelo Decreto 3000, provocando

7 O desenho de políticas públicas implica na definição de um público beneficiário. Sendo assim, um dos primeiros passos da REAF foi construir parâmetros convergentes de identificação da agricultura familiar, estabelecendo critérios mínimos que permitissem uma intervenção mais equitativa entre os países membros, sem desconsiderar a heterogeneidade. Além de permitir a identificação do público, esta definição comum passaria a legitimar não apenas a atuação da REAF, mas dos próprios órgãos estatais que foram criados para responder às reivindicações da agricultura familiar, assim como das organizações sociais que lhe representam politicamente. Os parâmetros institucionalizados pela Resolução GMC n. 25/2007 exigem a predominância da mão de obra familiar nas atividades produtivas, limitando a contratação; a responsabilidade familiar pela gestão e trabalho; e o uso de recursos compatíveis com a capacidade de trabalho, atividade desenvolvida e tecnologia utilizada. Embora seja uma Resolução (de caráter obrigatório), são parâmetros genéricos que permitem abarcar as múltiplas agriculturas familiares do Mercosul (Niederle, 2015).

mudanças institucionais e incrementos burocráticos (Caldas e Ávila, 2017; Riquelme, 2016; Mila, 2015). Desde então se passou a exigir identificação mais criteriosa do Produtor Rural (o qual deve estar no Registro da Agricultura Familiar e receber assistência técnica do Ministério da Agricultura ou de outra organização). Além disso, institucionalizou-se a Mesa Técnica Interinstitucional de Compras Públicas da Agricultura Familiar”, estabeleceu-se um valor máximo de comercialização por agricultor familiar, e definiu-se a Compra Indireta, na qual os provedores do Estado devem adquirir produtos da agricultura familiar. De acordo com Caldas e Ávila (2017, p. 8), “a possibilidade de compras indiretas ganhou espaço, permitindo que empresas intermediassem as compras junto aos agricultores familiares conforme as exigências das chamadas públicas”.

No caso paraguaio também é importante destacar a Lei n. 5.210/2012 sobre alimentação escolar, a qual inclui a priorização da aquisição de alimentos da Agricultura Familiar. Dentre outros elementos, a Lei estabelece as Diretrizes para a alimentação escolar, sendo que um deles menciona que “*se deberá priorizar la adquisición de alimentos de la Agricultura Familiar, mediante procedimiento sumários que garanticen la compra a sus integrantes*”.⁸ Este procedimento se aplica em caráter de exceção às disposições estabelecidas nos quadros regulamentares vigentes para os Contratos Públicos (Lei n. 2051/2003) e para a Administração Financeira do Estado (Lei n. 1535/1999).

Na Argentina também se observam iniciativas de mudanças no sentido de contemplar as compras públicas da agricultura familiar, sendo tais mudanças inspiradas na experiência brasileira e nas mudanças institucionais em curso em outros países, notadamente daqueles vinculados à REAF (Din, Dumrauff e Moricz, 2015). As compras públicas na Argentina são realizadas pelo Escritório Nacional de Contratações por meio de licitações. Em 2001, o Decreto 1.023/2001 estabeleceu a possibilidade de realizar compras diretas via “contratos aprovados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, celebrados com pessoas físicas ou jurídicas inscritas no Registro Nacional de Realizadores de Desenvolvimento Local e Economia Social”. Este Registro é uma ferramenta de gestão pública criada para gerir o Monotributo Social, criado para facilitar e promover a incorporação das pessoas em situação de vulnerabilidade social à economia formal. Em 2010 foi criado o Monotributo Social Agropecuário (MSA), o qual não possui custo para a agricultura familiar, o que formaliza seu reconhecimento institucional como ator da economia social no âmbi-

8 De acordo com informação do FIDA (<http://fidamercosur.org/claeh/experiencias/460-paraguay-y-los-desafios-del-programa-de-alimentacion-escolar-y-compras-publicas>) e Caldas e Ávila (2017), desde 2011, por meio do projeto “Programa de Alimentação Escolar no âmbito de la Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025”, vinham sendo realizadas iniciativas direcionadas para alimentação escolar, com foco: a) em projetos educativos para vincular a alimentação e nutrição, meio ambiente, a aprendizagem e o rendimento escolar, com ênfase na horta escolar; b) nas políticas de produção e comercialização de alimentos para os programas de alimentação, por meio da compra direta da agricultura familiar.

to rural e abre a possibilidade de somar-se ao Registro Nacional de Realizadores de Desenvolvimento Local e Economia Local para poder comercializar seus produtos por meio da compra direta. No entanto, o limite de comercialização por agricultor é relativo baixo, constituindo-se um limitante à participação da agricultura familiar (Mosse, 2017; Dumrauff et al., 2015).

As compras públicas da agricultura familiar ganharam maior institucionalidade com a Lei de Reparação Histórica da Agricultura Familiar em 2014 (Lei nº 27.118). De acordo com o normativo,

“La compra de alimentos, productos, insumos y servicios provenientes de establecimientos productivos de los agricultores y agricultoras familiares registrados en el Registro Nacional de Agricultura Familiar, (RENAF) tendrá prioridad absoluta en la contrataciones directas que realice el Estado Nacional para la provisión de alimentos en Hospitales, Escuelas, Comedores Comunitarios, Instituciones dependientes del Sistema Penitenciario Nacional, Fuerzas Armadas y demás Instituciones Públicas dependientes del Estado Nacional. A tal fin se deberán suscribir convenios de gestión con las distintas jurisdicciones a fin de fijar metas y objetivos a cumplir” (Argentina, 2015).

Para Dumrauff *et al* (2015, p. 19), a criação da Lei nº 27.118 foi um importante fato político, abrindo possibilidades para “avançar na institucionalização” de seus instrumentos. No entanto, “*se cree necesario avanzar en otras normativas (leyes, resoluciones), que permitan establecer un cupo mínimo para la compra de alimentos a la Agricultura Familiar, así como preveer mecanismos de financiamiento adecuados que permita un pronto cobro por parte de los productores familiares*”. (Dumrauff *et al.*, 2015, p. 19). Nesta perspectiva, em 2015, foi proposto o Projeto de Lei “Regime de Compra da Agricultura Familiar para o Fortalecimento do Setor” que buscava assegurar as compras da agricultura familiar e melhorar a situação financeira e econômica dos agricultores familiares envolvidos nos processos de comercialização (Din, Dumrauff e Moricz, 2015). No entanto, as mudanças políticas nacionais ocorridas em 2015 criaram dificuldades para a institucionalização e regulamentação destes dispositivos.

Considerações finais: difusão, convergências e traduções

A partir da análise realizada neste trabalho, uma das primeiras considerações refere-se à importância da difusão de ideias, interpretações, instrumentos e ações a partir da REAF. À exceção do Brasil, todos os demais países analisados não possuíam experiências de compras públicas da agricultura familiar antes da sua participação

na REAF. Os interlocutores desses países reconhecem na REAF um espaço central para a construção e legitimação das mudanças institucionais necessárias à construção dos instrumentos de políticas nesta área. Também destacam que o modo como este processo ocorreu possui uma especificidade que afeta a difusão de políticas regionalmente, isto é, os diálogos entre sociedade civil e atores governamentais contribuíram para a criação de relações menos assimétricas e coercitivas e mais dialógicas entre os países. Com efeito, as recomendações aprovadas na REAF envolvem negociações e consensos e, em grande medida, tomam a forma de declarações e orientações que, a partir dos discursos, coordenam as ações dos países.⁹ Ademais, a difusão perpassa um amplo conjunto de diálogos entre os países nos espaços dos GTs, em seminários temáticos, em intercâmbios de troca de experiências ou outras interações. Similar ao conceito de europeinização e mercosurização, podemos afirmar, deste modo, que a difusão na REAF ocorre a partir de orientações verticais (resoluções, declarações e orientações) e a partir de relações horizontais que permeiam os diferentes espaços da REAF e as diversas formas de interação entre os atores da sociedade civil, atores governamentais e entre os países.

É importante notar que neste processo de difusão, em virtude de suas experiências e aprendizados prévios, o Brasil assumiu certo protagonismo, e não apenas com relação ao tema das compras públicas, mas ao próprio processo de criação da REAF (Niederle, 2015). Em virtude de sua trajetória de reconhecimento institucional da agricultura familiar e das compras públicas, o país capitaneou o processo de difusão regional de políticas. No entanto, isto não se trata de forma unilateral, e tampouco prevaleceram os tradicionais mecanismos de pressão utilizados pelo Norte Global para impor suas “boas instituições” de governança (Chang, 2004). Ainda que existam assimetrias de poder em virtude da influência geopolítica e econômica do país, não houve imposição de regras, instrumentos ou modelos.

A partir das ideias difundidas, com destaque para a centralidade das discussões sobre segurança alimentar e nutricional, observou-se nos países uma convergência em torno da agenda das compras públicas da agricultura familiar. Esta convergência decorre do compartilhamento de problemas, expectativas e interesses similares (convergência de ordem funcional), e também do compartilhamento de interpretações de mundo, orientações e discursos entre os países (convergência de ordem cognitiva). Apesar da convergência em termos de temas e questões, a forma como as ideias foram institucionalizadas em cada contexto são muito diversas. Claramente não há uma convergência normativa, em decorrência das especificidades locais; das

9 Nas situações em que há deliberações (obrigatoriedade), geralmente se estabelecem normativos mais amplos para dar conta das diversidades presentes em cada país. Nestas situações, a maioria das regras é maleável para permitir readequações aos contextos nacionais. Caso dos critérios de identificação das compras da agricultura familiar, mencionados em nota de rodapé anterior.

particularidades do processo de reconhecimento e institucionalização da agricultura familiar; da própria organização social diferenciada desta categoria social; das resistências de grupos de interesse que representam outros segmentos sociais; e das próprias releituras e interpretações que os atores nacionais fizeram dos “modelos” brasileiros. Deste modo, ainda que observada certa convergência, é mais prudente referir uma “convergência divergente” ou a “tradução” de diferentes formatos de políticas de compras públicas da agricultura familiar.

O processo de difusão das compras públicas da agricultura envolveu reinterpretações e traduções, podendo ser compreendido como uma mescla de “emulação” e “inspiração” (para usar os termos de Dolowitz e Marsh, 2000) dependendo do país analisado. Em algumas situações, a experiência brasileira ofertou ideias e exemplos que serviram para estruturar programas similares, inclusive no que tange aos percentuais de reserva de mercado para a agricultura familiar. Em outras, é mais adequado falar em inspiração, haja vista que os programas criados possuem formatos bastante distintos dos originais, refletindo fatores institucionais que restringem um processo completo de transferência, bem como o interesse dos atores em inovar na construção das políticas públicas em face dos seus próprios referenciais e constrangimentos institucionais.

Bibliografia

- Argentina. 2015. *Ley n.º. 27.118 Ley de reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina*.
- Bernardo, G. J. 2015. *Mercosul educacional: relação dos acordos e decisões entre as partes e a política pública brasileira para o ensino superior*. Dissertação em Políticas Públicas. Curitiba: UFPR.
- Caldas, E y Ávila, M. 2017. *Compras públicas e alimentação escolar no Paraguai: a disseminação da experiência brasileira e a adaptação do modelo*. 9º Congresso da ALACIP. Montivideo: ALACIP.
- Callon, M. 1984. Some elements of a sociology of translation: domestication of scallops and the fishermen of St Briec Bay. *The Sociological Review*, v. 32, n 1.
- Carvalho, P. 2011. *Ação coletiva transnacional e o Mercosul*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Brasília: UnB.
- Chang, H. 2004. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP.
- Chiappe, M. et al. 2015. Informe final: Desarrollo rural y aplicación de políticas de compras públicas a productos alimenticios provenientes de la agricultura familiar. Montevideo.

- Coelho, D. 2016. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. In: FARIA, Carlos A.P. COELHO, Denilson B.; SILVA, Sidney J. *Difusão de políticas públicas*. São Bernardo do Campo: EduUFABC, p. 35-60.
- _____. Cavalcante, P. y Turgeon, M. 2016. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 145-165.
- Culpi, L. y Pereira, A. 2015. *Mercosul e políticas de migração*: análise do processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul (1991-2013). 38º Encontro Anual da ANPOC.S. Caxambu: ANPOCS.
- Din, E. Dumrauff, S. y Moricz, M. 2015. *Potenciando las compras públicas a la agricultura familiar en el marco de la economía plural*. Buenos Aires: Inta Ediciones (Colección Investigación, Desarrollo e Innovación).
- Dolowitz, D. Marsh, D. 2000. Learning from Abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 1, p. 5-23.
- Dumrauff, S. Et Al. 2015. Compras públicas a la agricultura familiar. *VII Jornadas interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales*. Buenos Aires.
- Food and Agriculture Organization of United Nation. 2015. *The State of Food and Agriculture 2015: Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty*. FAO.
- _____. 2014. *Scaling up the Brazilian School Feeding model: using south-south cooperation to share Brazil experience of school feeding in Latin America and the Caribbean*, Rome.
- _____. 2013a. *Smallholder integration in changing food markets*. Roma: FAO.
- _____. 2013b. *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: estudio de caso en ocho países*. Santiago: FAO.
- Grisa, C. et al. 2011. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. *Agriculturas*, v. 8, n. 3, p. 34-41.
- Hassenteufel, P. 2008. *Sociologie politique: l'action publique*. 2 ed. Paris: Armand Colin.
- _____. 2005. De la 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, p. 113-132.
- _____. Benamouzing, D. Minonzio, J. y Robelet, M. 2017 Policy diffusion and translation. *Novos estudos*, v. 36, p. 77-96. *CEBRAP*
- _____. Maillard, J. 2013. Convergence, transferts et traduction: les apports de la comparaison transnationale. *Gouvernement et action publique*, v.3, p. 377-393.

- James, O y Lodge, M. 2003. The limitations of policy transfer and lesson drawing for public policy. *Political studies review*, v.1, p. 179-193.
- Knill, C. 2005. Introduction: cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, v.12, n. 5, p. 764-774.
- Lascoumes, P. 2006. Traduction. In: Boussguet, L.; Jacquot, S.; Ravinet, P.; *Dictionnaire des politiques publiques*. 2 ed. Paris: SciencesPo. Les Presses, p. 439-445.
- Marin, P. 2011. Mercosul e a disseminação internacional de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 16, n. 58, p. 7-22
- Mccann, E. y Ward, K. 2013. A multi-disciplinary approach to policy transfer reserach: geographies, assemblages, mobilities and mutations. *Policy Studies*, v.34, n. 1, p. 2-28.
- _____. 2012. Policy assemblages, mobilities and mutations: toward a multidisciplinary conversation. *Political Studies Review*, v. 10, n.3, p. 325-332.
- Milan, F. 2015. La agricultura familiar como provedora de las compras públicas de productos agrícolas y alimentos. Documento de Trabajo. Seminário Taller.
- Mosse, L. 2017. La construcción de um sector. Políticas para la agricultura familiar en Argentina, 2002-2015. Maestría en Ciencias Sociales.
- Niederle, P. 2015. *A construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosur (REAF): uma década de diálogos políticos para o desenho, formulação e implementação de políticas públicas*. FAO/REAF.
- Oliveira, O. 2016. Brasil como exportador de políticas públicas: o caso da difusão internacional do Orçamento Participativo. In: FARIA, Carlos A.P. COELHO, Denilson B.; SILVA, Sidney J. *Difusão de políticas públicas*. São Bernardo do Campo: EduUFABC, p. 237-280.
- _____. Faria C. 2017. Policy transfer, diffusion and circularion. *Novos estudos CEBRAP*, v.36, p. 13-32.
- Paraguay. Presidencia de la República del Paraguay. 2013. *Decreto nº. 1.056/13*.
- Perafán, M., Grisa, C. y Calderón P. 2018. As compras públicas da agricultura familiar na Colômbia: disseminação, tradução e institucionalização das ideias. In: Sabourin, E. G., C. A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe. Porto Alegre: Escritos (no prelo).
- Pupat, Y. 2010. Services publics et services d'intérêt général: un processus de traduction dans la configuration européenne et ses effets sur le débat natinal. *Politique européenne*, v. 3, n.32, p. 151-164.
- Radaelli, C. 2014. Européanisation. In: BOUSSGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline; *Dictionnaire des politiques publiques*. 4 ed. Paris: SciencesPo. Les Presses, p. 247-256.

- Reunión especializada sobre agricultura familiar (REAF). 2014. *10 años cambiando realidades*. REAF 10 años. Mimeo.
- Riquelme, Q. 2016. Agricultura familiar campesina en el Paraguay: notas preliminares para su caracterización y propuestas de desarrollo rural. Documento de Trabajo. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. Mimeo.
- Rogers, E. 1971. *Diffusion of innovations*. New York: The Free Press.
- ROSE, Richard. 1991. "What is Lesson Drawing?" *Journal of Public Policy*, v. 11, n.1, p. 3-30.
- Saurugger, S. y Surel, Y. 2006. L'eupéanization comme processus de transfert de politique publique. *Revue internationale de politique comparée*, v.13, n.2.
- Schmidt, Viven. (2008) Discursive institutionalism: the explanatory Power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, v. 26, p. 303-26.
- Schmitt, C y Maluf, R. 2010. Soberania e segurança alimentar no Mercosul Ampliado: o lugar da agricultura camponesa e familiar. In: Moreira, R.; Bruno, R. (Orgs.). *Interpretações, estudos rurais e política*. Rio de Janeiro: EDUR-Mauad X, p. 133-155.
- Silva, C. 2014. *II Programa Regional de Intercâmbio de Experiências sobre Modelos de Gestão da Política de Compras Públicas da Agricultura Familiar da REAF*. Documento Técnico. Brasília: MDA-FAO.
- Solanas, F. 2009. El impacto del impacto del Mercosur en la educación superior: un análisis desde la "Mercosurización" de las políticas públicas. *Archivos analíticos de políticas educativas*, v.17, n.20.
- Stone, D. 2012. Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, v. 33, n. 6, p. 483-499.
- _____. 2004. Transfer Agents and Global Networks in the "Transnationalisation" of policy. *Journal of European Public Policy*, v.11, n.3, p. 545-566.
- Uruguay, s.f. Qué implica la Ley 19.292 "Producción familiar agropecuaria y pesca artesanal". Mimeo.
- Uruguay, Cámara de Senadores, Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca. 2014. Producción familiar agropecuaria y pesca artesanal.
- Walker, J. 1969. The diffusion of innovations among the American States. *The American Political Science Review*, v. 63, n.3, p. 880-899.
- World Food Programme. 2013. *State of school feeding worldwide*. Roma/Itália: World Food Programme.