

# mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193

Volumen 5 • Número 2 • noviembre 2018



Vol. 5 / N° 2

## Artículos

Difusão, convergência e tradução nas políticas de compras públicas da agricultura familiar no âmbito da REAF Mercosul  
*Catia Grisa e Paulo Niederle*

Transnacionalismo e territorialidade nos movimentos agrários sul-sul  
*Carolina Milhorange*

Difusión regional de políticas públicas de desarrollo territorial rural  
*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  
*Marie Hrabanski and Jean François Le Coq*

Difusão das Políticas de Compras Públicas do Brasil na América Latina e Caribe  
*Eduardo de Lima Caldas e Mário Lúcio Ávila*

## Reseñas

International Policy Diffusion and Participatory Budgeting - 2017 Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks  
Osmany Porto de Oliveira  
*Eric Sabourin*

A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe  
Eric Sabourin y Catia Grisa  
*Jean François Le Coq*

Difusão de políticas públicas  
Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Denilson Bandeira Coelho y Sidney Jard da Silva  
*Carolina Milhorange de Castro*



**FLACSO**  
ECUADOR



# 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](http://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

# Introducción

---

Betty Espinosa, André-Noël Roth, William F. Waters

La importancia creciente de las políticas públicas en los discursos políticos y académicos en América Latina urge la difusión de los principales aportes, propuestas, debates y discusiones en un campo de gran heterogeneidad. Este interés contrasta con la aún limitada disponibilidad en idioma castellano de numerosos autores considerados como referencias indispensables en el campo de las políticas públicas, así como en la escasa producción regional de aportes a los debates en este campo, a pesar de la reciente multiplicación de programas de formación en políticas públicas en la región y de grupos de investigación sobre políticas públicas creados en el seno de asociaciones académicas como ALACIP o CLACSO.

En este marco, la revista internacional que se propone es una publicación que busca contribuir al desarrollo y la difusión de la reflexión teórica y metodológica dedicada al análisis y evaluación de las políticas públicas, particularmente a partir de las experiencias de América Latina. Esta revista pretende ser un foro abierto a investigadores y a profesionales para el debate en el campo de las políticas públicas, así como para la difusión y discusión de las ideas y prácticas de acción pública que privilegian la participación y la deliberación como instrumentos de construcción de una sociedad democrática, respetuosa de los derechos del hombre y la naturaleza, que apela a principios de justicia. Con estos propósitos, la revista publicará resultados de investigaciones empíricas y teóricas relacionadas con la acción pública, de tipo cualitativo y/o cuantitativo, con un especial interés en los trabajos realizados desde una perspectiva crítica y comparada. Creemos que intercambios inter y transdisciplinarios pueden contribuir a una mejor comprensión de los problemas sociales, ambientales y económicos, así como a la formulación de políticas públicas pluralistas.

En este número especial, hacemos énfasis sobre un tema de importancia creciente en la región, la difusión de políticas públicas, por factores tales como, de un lado, la evolución de la política externa de varios países del sub continente, que se han vuelto donadores de cooperación en lugar de solamente receptores, desarrollando programas y acciones de cooperación Sur Sur, tanto entre ellos

como con países de África y Asia, y por el desarrollo de los acuerdos regionales (Mercosur, SICA, CAN) y, de otro lado, con la creación de nuevas instituciones de integración regional (UNASUR y CELAC) que han contribuido a esa cooperación Sur Sur y a la circulación y difusión de políticas al nivel regional.

*Mundos Plurales* es una iniciativa desarrollada por una alianza entre el Grupo de Investigación “Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP)” de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL-Bogotá) y el Grupo de Investigación “Políticas Sociales” de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales del Ecuador (FLACSO), a través de un convenio vigente entre estas universidades. Cuenta con el respaldo de académicos provenientes de diversas disciplinas, distintas regiones y países, que apuestan por la pluralidad de pensamiento.

*Mundos Plurales* espera reflejar, como sugiere su título, una gran variedad de enfoques temáticos relacionados con las políticas públicas en el más amplio sentido de la palabra. Es una publicación multilingüe que busca promover y defender un espacio latinoamericano publicando textos en castellano, portugués, francés e inglés.

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](mailto:catiagrisa@yahoo.com.br)

\*\* Doctor en Ciencias Sociales Universidade Federal do Rio Grande do Sul. [paulo.niederle@yahoo.com.br](mailto: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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

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).<sup>3</sup> 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 módulos<sup>4</sup> 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 REAF<sup>5</sup>, 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 centralizadas<sup>6</sup>, 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)<sup>7</sup>. 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*”.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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 europeização 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.

# Transnacionalismo e territorialidade nos movimentos agrários sul-sul

*Transnationalism and territoriality in south-south agrarian movements*

*Transnacionalismo y territorialidad en los movimientos agrarios sur-sur*



---

Carolina Milhorange\*

## Resumo

A partir de uma análise das redes transnacionais de ativismo sul-sul, este artigo discute como a oposição à expansão do agronegócio brasileiro toma diferentes formas nos territórios em que se localiza. A campanha contrária ao Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento Agrícola das Savanas Tropicais em Moçambique (ProSavana) é tomada como estudo de caso para se examinar e qualificar aspectos tanto simbólicos quanto materiais relacionados ao ativismo transnacional. Argumenta-se que a mobilização contrária ao programa ocorreu, em grande medida, de forma desconectada dos contextos político-econômicos dos territórios afetados.

**Palavras-chave:** Brasil; Moçambique; redes transnacionais de ativistas; cooperação sul-sul; difusão de políticas; territorialização.

## Abstract

Based on an analysis of the transnational networks of South-South activism, this article discusses how the opposition to the expansion of Brazilian agribusiness takes different forms in the territories in which it is located. The campaign against the Triangular Cooperation Program for Agricultural Development of the Tropical Savannas in Mozambique (ProSavana) is taken as a case study to examine and qualify both symbolic and material aspects related to transnational activism. It is argued that the mobilization contrary to the program occurred, to a great extent, in a decoupled way from the political-economic contexts of the affected territories.

**Keywords:** Brazil; Mozambique; transnational networks of activists; south-south cooperation; policy diffusion; territorialization.

## Resumen

A partir de un análisis de las redes transnacionales de activismo sur-sur, este artículo discute cómo la oposición a la expansión del agronegocio brasileño toma diferentes formas en los territorios en que se ubica. La campaña contraria al Programa de Cooperación Triangular para el Desarrollo

---

\* PhD, Paris Saclay University / University of Brasilia. Correo electrónico: carolina.mcastro@cirad.fr



Agrícola de las Savanas Tropicales en Mozambique (ProSavana) es tomada como estudio de caso para examinar y calificar aspectos tanto simbólicos como materiales relacionados al activismo transnacional. Se argumenta que la movilización contraria al programa ocurrió, en gran medida, de forma desacoplada de los contextos político-económicos de los territorios en cuestión.

**Palabras clave:** Brasil, Mozambique; redes transnacionales de activistas; cooperación sur-sur; difusión de políticas; territorialización

## Introdução

Um movimento de projeção internacional do Estado e do capital brasileiros aprofundou-se no final dos anos 2000, com base na lógica das relações sul-sul. Este movimento foi acompanhado pela formação de redes transnacionais de ativismo, críticas da forma e do conteúdo destas interações (Milhorance and Bursztyń 2017). A campanha contrária ao Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento Agrícola das Savanas Tropicais em Moçambique (ProSavana) foi a mais emblemática, tendo sido acompanhada por análises com foco principalmente nos aspectos discursivos orientadores das dinâmicas da mobilização (Shankland and Gonçalves 2016a)

. No entanto, ainda há espaço para uma análise focada na materialidade e na territorialização destes movimentos transnacionais.

Como lembram Siméant et al (2015), mesmo na área do ativismo transnacional, as práticas e as estratégias locais importam; ou seja, toda atividade política (mesmo internacional) é localizada. Assim como os autores, busca-se neste artigo examinar e qualificar os aspectos não apenas simbólicos, mas sobretudo materiais relacionado ao ativismo transnacional. O foco em um caso norte-sul-sul traz elementos adicionais ao debate e permite identificar linhas divisórias dentro dos movimentos transnacionais, ressaltando as divergências não apenas entre Norte e Sul, mas também entre os diferentes espaços do Sul. Discute-se como a oposição à expansão do capitalismo agrário toma diferentes formas nos territórios em que se localizam.

Dessa forma, a partir de entrevistas com atores institucionais, representantes de ONGs, de movimentos sociais e de associações de produtores rurais entre 2013 e 2015, buscou-se examinar a mobilização diante do projeto de expansão do agronegócio brasileiro em diferentes territórios da região norte de Moçambique. A primeira seção traz aspectos contextuais sobre o programa de cooperação trilateral e sobre os investimentos agrícolas em Moçambique. A segunda seção descreve os primeiros passos do processo de mobilização e de articulação entre atores sociais brasileiros e moçambicanos. Por fim, a terceira seção examina a evolução do processo de mobilização quando este chega às províncias da região norte do país.

## Contexto do prosavana e dos investimentos agrícolas em Moçambique

Nos anos 2000, a experiência brasileira de modernização agrícola e redução da fome e da pobreza rural atraiu a atenção da comunidade internacional, particularmente após a crise alimentar de 2007-2008 (Pierri 2013). Tal interesse aprofundou-se em decorrência dos esforços diplomáticos para promover a cooperação, o comércio e os investimentos com parceiros do Sul (Milhorance 2014). Um fator significativo da credibilidade internacional do Brasil baseava-se, portanto, na capacidade do país em atuar como modelo de desenvolvimento; e o fortalecimento das relações com a América Latina e a África tornou-se o principal símbolo de seus interesses estratégicos (Hirst 2010).

O programa ProSavana, uma cooperação triangular entre os governos do Japão, Brasil e Moçambique, representava a maior iniciativa do portfólio da Agência Brasileira de Cooperação no fim dos anos 2000 (Nogueira and Ollinaho 2013). A iniciativa foi lançada em 2009 como o objetivo de “melhorar e modernizar a agricultura a partir do aumento da produtividade e da produção, e da diversificação da produção agrícola” (ProSavana Website, 2013). Considerada uma prioridade política pelo ministro da agricultura de Moçambique, a iniciativa apontou o corredor de Nacala, na região norte do país, para sua implementação (Figura 1). O programa baseava-se em três componentes: i) aumento da capacidade de pesquisa agrícola (ProSavana-PI); ii) elaboração do plano diretor do corredor de Nacala (ProSavana-PD); e iii) promoção da agricultura por contrato e da assistência técnica para os pequenos agricultores (ProSavana-PEM) (ProSavana Website 2013).

Do ponto de vista dos investimentos, o ProSavana buscava implementar uma estratégia integrada que incluía: i) acesso à infraestrutura logística desenvolvida pela empresa brasileira de mineração, Vale, para o transporte de produtos agrícolas; ii) segurança institucional característica de uma iniciativa de cooperação intergovernamental; iii) pesquisa em agricultura tropical, com objetivo de adaptar as variedades brasileiras à savana moçambicana pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); iv) acesso a mercados domésticos e internacionais; e v) perspectiva de estabelecimento de um mecanismo de financiamento dos investimentos (o Fundo Nacala).

Como veremos a seguir, o programa enfrentou intensa crítica de ONGs e movimentos sociais brasileiros e moçambicanos. Sua principal controvérsia foi a declarada tentativa de replicar o modelo do Programa brasileiro de Desenvolvimento do Cerrado (Prodecer), implementado na região central do país nos anos 1970. Com apoio do governo japonês, o Prodecer visava consolidar o desenvolvimento agrícola com base na produção de culturas comerciais, na mecanização, e na promoção das exportações. Diante da oposição à replicação do modelo, os encarregados do ProSavana buscaram

separar as duas iniciativas. No entanto, esta associação havia sido formulada desde as fases iniciais do programa (CCIJB 2011, Nishimori e o ProSavana 2012, Canal Terraviva entrevista Cleber Guarany 2013, FGV Projetos 2014).

Segundo as palavras de um diplomata brasileiro em Moçambique, “a tentativa era adaptar o Prodecer, incluindo o agronegócio e a agricultura familiar. Os atores privados [tinham] interesse nas terras férteis em Moçambique”. No entanto, para os representantes de movimentos sociais moçambicanos críticos do programa, a experiência do Prodecer teria sido “caótica para as comunidades e para o meio ambiente no Brasil”. Com isso, grande parte da oposição – tanto ativista quanto acadêmica – foi formulada com base nos impactos conhecidos do Prodecer e da expansão do agronegócio no cerrado brasileiro; e não nos reais impactos do ProSavana ou nos efeitos conhecidos dos investimentos estrangeiros na agricultura em Moçambique .

Vale, no entanto, notar que as políticas públicas recentes em Moçambique estiveram fortemente orientadas para a promoção de investimentos estrangeiros nos setores extrativos e agrícola, denominado por analistas moçambicanos de “mega-projetos” extrativos (Castel-Branco 2010). Além disso, estratégias voltadas para a consolidação de corredores de desenvolvimento eram promovidas não apenas no âmbito nacional, mas também regional, como um meio de estruturar complexos agroindustriais, integrar mercados regionais, promover investimentos e estabelecer infraestruturas (Kaarhus 2011). O próprio corredor de Nacala fazia parte de um projeto de integração logística entre Moçambique, Malawi e Zâmbia, financiada pelo Banco Africano de Desenvolvimento, o Exim Bank sul-coreano e a Jica. Por fim, os investimentos estrangeiros no setor agrícola cresceram fortemente após a crise alimentar de 2007-2008 (FAO 2012). De acordo com Anseeuw et al. (2012), o interesse dos investidores foi estimulado pelo aumento nos preços agrícolas; porém esta “corrida por terras” enfrentou importantes desafios para se materializar.

Em Moçambique, os investimentos intensivos em terra e os projetos internacionais de apoio à modernização agrícola já eram uma realidade desde o início dos processos de abertura econômica do país nos anos 1990. No entanto, muitas iniciativas não se mostraram viáveis diante dos sistemas de preços, altos custos de capital, de transação e de implementação, além das dificuldades técnicas e institucionais encontradas (Boche 2015). Dessa forma, o ProSavana era parte de uma tendência maior de aumento dos investimentos agrícolas em Moçambique e em outros países do continente africano. Os novos projetos encontravam projetos já estabelecidos de produção de culturas comerciais, como a soja estabelecida desde os anos 1980 na região de Gúrue (província da Zambézia). Em sua maioria, os projetos agrícolas eram apoiados por doadores internacionais (Clusa, Technoserve, Fundação Gates, Noruega, Suíça, Usaid e IITA) (Hanlon and Smart 2012).

Como na proposta do ProSavana, a produção baseava-se em contratos com agricultores emergentes locais, o que gerou em muitos casos aumento das desigualdades de renda entre os produtores (Smart and Hanlon 2014). As iniciativas mais inclusivas foram aquelas que receberam apoio de projetos de desenvolvimento (como cadastro de terras, distribuição de insumos e acesso a crédito, fortalecimento das associações de produtores) anterior à chegada dos investidores (Boche 2015). Além destes desafios, entrevistas com atores locais ao longo do corredor confirmaram uma série de conflitos entre empresas e comunidades rurais (Figura 1). Estes, no entanto, não chegaram a ser denunciados pelas campanhas da sociedade civil, que permaneceram focalizadas sobre o ProSavana e as iniciativas brasileiras.

Por fim, diversas iniciativas financiadas por doadores internacionais estavam promovendo o agronegócio, a agricultura por contrato, e culturas comerciais no corredor de Nacala. Alguns exemplos incluem o Fundo de Investimentos Norueguês (Norfund) e a Fundação Malonda (apoiada pelo governo sueco), a Nova Aliança do G8 para a Segurança Alimentar e Nutricional, o Programa de Promoção dos Mercados Rurais (Promer), e o programa da Usaid de Promoção de Competitividade do Agronegócio (Feed the Future). Um grande número de investidores sul-africanos e zimbabuanos também aumentaram seus investimentos no corredor após as reformas das políticas agrárias em seus respectivos países (Boche and Anseeuw 2013).

Assim, as estratégias de acumulação e de redução da pobreza em Moçambique foram, em grande medida, direcionados para os objetivos de modernização agrícola, de promoção dos investimentos estrangeiros e de consolidação de uma economia extrativa. As tendências regionais de promoção dos corredores de desenvolvimento também contribuíram para a consolidação de instrumentos políticos favoráveis a estes objetivos. Neste contexto, as elites administrativas de Moçambique mostraram-se particularmente receptivas às iniciativas de cooperação técnica e econômica propostas pelo ProSavana. No entanto, este modelo foi severamente criticado por uma série de atores da sociedade civil organizada moçambicana e internacional. As próximas seções examinam o processo de mobilização nas diferentes regiões afetadas pelo programa. Argumenta-se que o processo de engajamento transnacional crítico do ProSavana, e sobretudo dos riscos da generalização do capitalismo agrário, ocorreu em grande medida desacoplado dos contextos políticos e materiais dos territórios em questão.

## Formação de uma rede sul-sul de ativistas

Um grupo heterogêneo de organizações formou uma rede informal de mobilização contrária ao ProSavana. A partir de 2012, esta rede atuou por meio de campanhas midiáticas, buscando atrair a atenção internacional para os riscos causados pelos investimentos agrícolas, principalmente brasileiros, às populações camponesas. Ao denunciar um processo de apropriação de terras por investidores internacionais, um fenômeno que recebeu grande atenção a partir do final dos anos 2000 (Boche and Anseeuw 2013), as primeiras campanhas de oposição buscaram associar o ProSavana ao modelo de desenvolvimento do cerrado brasileiro. O poder simbólico deste modelo referia-se às disputas históricas por recursos públicos e por terras vividas pelas populações rurais da região central do Brasil. Como mencionado por Shankland e Gonçalves (2016), a utilização pelos atores das ONGs e movimentos sociais brasileiros e moçambicanos de artefatos gráficos e audiovisuais de fácil comunicação foi fundamental para a construção e disseminação de um “imaginário político” associando a savana ao cerrado, útil ao fortalecimento da mobilização.

Em 2011, foi publicado em um jornal de grande circulação no Brasil: “Moçambique oferece terra à soja brasileira” (Folha de São Paulo 2011). O artigo citava o Ministro da Agricultura de Moçambique afirmando que a experiência dos agricultores brasileiros seria bem vinda, uma vez que o país gostaria de replicar o que foi feito no cerrado brasileiro nos anos 1970. As reações a estas afirmações foram rápidas. A União moçambicana dos camponeses (UNAC), por exemplo, pronunciou-se oficialmente contra o ProSavana, afirmando que este demandava “milhões de hectares de terra ao longo do Corredor de Nacala” e previa a “vinda em massa de agricultores brasileiros”, além de uma série de impactos: “o surgimento de comunidades sem terra em Moçambique (...); frequentes convulsões sociais (...); empobrecimento das comunidades rurais (...); aumento da corrupção e de conflitos de interesse (...); poluição dos recursos hídricos (...); desequilíbrio ecológico (Unac 2012).

Estas declarações foram acompanhadas por campanhas midiáticas em diferentes idiomas, afirmando que o “mega-projeto brasileiro [estava] destinado a deslocar milhões de camponeses” (GRAIN et al. 2012). Os artigos afirmavam, antes mesmo do início do programa, que os deslocamentos de agricultores estavam em curso. Pesquisadores também contribuíram para listar os paralelos entre o ProSavana e o Prodecer, contribuindo para a difusão de informações críticas sobre a iniciativa (Clements et al. 2012, Unac 2012, Durán and Chichava 2013, Ferrando 2013, Funada-Classen 2013, 2013, Garcia et al. 2013, Schlesinger 2013). Como relatado por um representante de uma ONG moçambicana.

“O assunto do ProSavana apareceu quando começamos a observar as primeiras visitas oficiais em que se oferecia terra. Primeiro o ministro da Agricultura disse que havia terra disponível em Moçambique. Depois ele foi ao Brasil e disse que a terra em Moçambique era barata e que haveria incentivos fiscais. O objetivo era desenvolver o Prodecer no corredor de Nacala. Mas os governos provinciais nem foram informados. Foi quando resolvemos investigar” .

A mobilização se intensificou num cenário de falta de transparência na formulação do ProSavana, principalmente seu Plano Diretor. As primeiras reuniões de “consulta pública” do programa ocorreram apenas em março de 2013. Durante estas reuniões, os representantes do programa utilizavam apresentações com termos como “agricultura sustentável”, “parcerias”, ou “desenvolvimento rural”, sem de fato apresentar informações específicas sobre o programa ou divulgar o plano diretor. Com isso, o documento foi disseminado sem acordo oficial, seguido pela manchete: “o vazamento do plano diretor do ProSavana confirma os priores medos [da sociedade civil]” (GRAIN and Justiça Ambiental 2013).

Este contexto de falta de transparência e desconfiança contribuiu para a difusão de uma série de ideias alarmistas. A sociedade civil japonesa também foi estimulada a integrar os esforços de mobilização por meio da plataforma transnacional Via Campesina. Do lado moçambicano, além da Unac, uma série de organizações em Maputo e nas províncias de implementação do programa foram envolvidas. Organizações como a Ação Acadêmica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais (Adecru), a Associação de Ajuda Mútua (Oram), a Justiça Ambiental (JÁ!) e a Plataforma da Sociedade Civil de Nampula (PPOSC-N) contribuíram diretamente para os passos iniciais da mobilização. Entrevistas com representantes destas instituições mostraram que a sociedade civil moçambicana raramente experimentou este nível de mobilização, equivalente apenas à “Campanha Terra” no final dos anos 1990 .

Representantes da Unac e de outras organizações moçambicanas participaram de “visitas técnicas” ao Brasil em 2012, com apoio de organizações historicamente envolvidas em movimentos sociais contrários ao “modelo do cerrado”, como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase). Consolidaram-se, ainda, esforços de coordenação com outras organizações brasileiras da luta camponesa e trabalhadora rural. O Movimento dos Pequenos Camponeses (MPA), a Confederação Nacional de Trabalhadores Rurais (Contag), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), o Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul (Pacs), o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), bem como outras organizações aderiram fortemente ao movimento, e passaram a advogar pela criação de um espaço de diálogo com o governo brasileiro sobre temas relacionados à sua política de cooperação internacional.

Os contínuos fluxos de recursos financeiros de ONGs internacionais como Oxfam, Action Aid e outras garantiram a continuidade do processo de socialização entre os atores da rede: troca de informações ; produção de vídeos ; publicação de relatórios de acompanhamento ; reuniões entre as organizações moçambicanas e internacionais ; cartas abertas dirigidas aos chefes de Estado . Vale notar que este movimento foi acompanhado por iniciativas práticas de trocas de experiências camponesas, como a construção de bancos de sementes crioulas, porém esta forma de atuação manteve-se limitada, sendo que a maior parte dos recursos foi alocada às ações de advocacia propriamente dita.

Diante do processo de mobilização contrária ao ProSavana, as elites políticas de Moçambique, bem como atores privados, passaram a desacreditar os argumentos das organizações sociais, afirmando que estas não seriam representativas da população rural do país . Em uma série de ocasiões, os críticos foram taxados de oponentes do desenvolvimento, como ilustrado nas palavras do Diretor Provincial do Niassa durante uma reunião aberta:

“As pressões externas [contrárias ao ProSavana] querem que o Niassa continue na pobreza. Isto não é o que queremos. Queremos produzir comida e temos terra para isto. Temos que acordar (...). Temos que prestar atenção às pressões de fora que querem bloquear nosso desenvolvimento” .

Este tipo de discurso foi contestado por atores da sociedade civil:

“Achamos que o governo tem dificuldade de criticar as empresas privadas. Quando nós mostramos um problema, eles [o governo central] nos criticam por agir contra o desenvolvimento do país. (...) As empresas internacionais são próximas do governo porque sabem que têm portas abertas. Só quando tem greves ou problemas com as comunidades que eles nos procuram” .

Estas organizações buscaram influenciar mudanças no comportamento dos governos moçambicano e brasileiro por meio de ações de confrontação direta e de campanhas midiáticas (Milhorance and Bursztyn 2017). A mobilização atingiu seu auge em 2013 e 2014, tendo alcançado algumas de suas demandas, como: i) maior transparência nas informações sobre as iniciativas; ii) supressão dos objetivos de deslocamento de populações do plano diretor; iii) formulação de atividades de assistência técnica voltada para os camponeses; etc. As pressões sociais contrárias ao programa também contribuíram para enfraquecer o projeto de formulação de um mecanismo de financiamento privado, o Fundo Nacala, que não logrou atrair os recursos necessários para a atração de investimentos (Fase 2014). Ademais, o movimento levou uma série de investidores interessados em operar no setor agrícola moçambicano a reconsiderar seus investimentos.

No entanto, tais mudanças não foram consideradas suficientes por um número de atores da sociedade civil, cujo objetivo era transformar completamente o programa (Mosca 2014). Em uma carta aberta aos chefes de Estado, estas organizações buscavam “a suspensão imediata de todas as ações e projetos em curso”, solicitando que “todos os recursos humanos, materiais e financeiros alocados ao ProSavana [fossem] realocados na definição de um Plano Nacional de Apoio a Agricultura Familiar sustentável”. Tal posicionamento levou em seguida ao lançamento, pela Unac, da Campanha “Não ao ProSavana”, em junho de 2014, cujo objetivo era bloquear qualquer ação relacionada ao programa.

Este constituiu um ponto de inflexão no processo de mobilização, uma vez que resultou em divergências internas ao movimento. Enquanto a maior parte das organizações envolvidas era contrária ao apoio internacional ao desenvolvimento de mega-projetos promotores de um modelo extrativo de desenvolvimento, havia divergências quanto à rejeição total do programa. Algumas associações e ONGs baseadas nas províncias de Nampula e Niassa mostraram-se interessadas em participar da implementação do programa, desenvolvendo iniciativas de fortalecimento das capacidades dos camponeses diante dos investimentos estrangeiros.

Além disso, a oposição aos projetos brasileiros não se estendeu de forma equivalente a outras iniciativas semelhantes de desenvolvimento do agronegócio e financiadas por outros doadores internacionais (que por sua vez financiavam grande parte das organizações da sociedade civil moçambicana), o que contribuiu para desacreditar o movimento. A percepção de alguns atores internacionais sobre a natureza especulativa das denúncias de apropriação de terras pelo ProSavana também levou a um progressivo declínio das fontes de apoio político e financeiro. Vale ainda notar que o governo do Japão, apesar de parte importante no projeto e principal financiador, foi menos atingido pelas campanhas de oposição.

Em resumo, o movimento se consolidou a partir da socialização de perspectivas comuns sobre os riscos de internacionalização do agronegócio brasileiro, cujo material simbólico se referia às trajetórias históricas dos movimentos agrários daquele país. No entanto, após uma fase inicial de mobilização, o movimento foi gradualmente fragmentado, enquanto a coalizão de atores governamentais e promotores privados dessas iniciativas permaneceu relativamente coesa. Segundo Tarrow (2005), a continuidade das ondas de mobilização social depende da densidade das redes e das estruturas efetivas de interação orientadas para a ação. Simeant et al. (2015) argumentaram que a literatura sobre redes de ativistas transnacionais (Keck and Sikkink 1998) constitui mais uma sociologia idealista descolada da prática local: no continente africano, por exemplo, a profissionalização dos ativistas é muito forte, dada a importância da indústria de ajuda financiada pelos doadores dos países do Norte.



Borras (2010) baseia-se na mesma ideia, argumentando que, a despeito do processo de transnacionalização vivenciado pelos movimentos agrários, as populações “ligadas à terra” são socialmente distintas, tendo assim experiências distintas da globalização do capitalismo agrário. Nesse sentido, a dinâmica interna dessa coalizão – o que o autor definiu como a política de mobilização – tem um impacto considerável em seus resultados. Os principais fatores de divergência foram os objetivos da mobilização, as formas privilegiadas de ação e a coesão dos receptores da mensagem (o governo) (Milhorance e Bursztyn, 2017). Pode-se dizer que esta coalizão manteve-se conectada a seus contextos originais, ou seja, as lutas agrárias do Brasil e as ONGs ocidentais em Moçambique. Com isso, o nível de fragmentação foi ainda maior quando analisados os processos de mobilização nas províncias e territórios que seriam efetivamente impactados pelo programa, como será detalhado na seção seguinte.

### **Ativismo transnacional e os desafios da territorialização**

Como discutido na seção anterior, ativistas permanecem conectados a seus espaços e contextos sociais, apesar de sua ação transnacional. Dietze e Naumann (2018) buscam explorar as complexas espacializações da ação transnacional, argumentando que tais ativistas transgridem os espaços, sem se desconectarem totalmente destes. Como resultado, suas ideias, práticas, instituições e redes permaneceram inseridas em seus antigos contextos, enquanto ancoram-se em novos, criando conexões entre diferentes constelações espaciais. Neste processo de territorialização, tais atores desempenham um papel ativo nas formas de transformação, apropriação, tradução e adaptação, que serão abordadas nesta seção.

Na geografia crítica, o território é entendido como campo político em disputa e a territorialidade traduz a existência de uma ampla gama de práticas de apropriação material e imaterial do espaço (Haesbaert 2004). De maneira geral, fronteiras extrativistas são locais de novas formas de regulação e resistência e de surgimento de novas ordens legais e sociais construídas a partir de diferentes processos de territorialização (Rasmussen and Lund 2018). O risco da emergência de conflitos por terra representou a maior fonte mobilizadora contra o ProSavana, que foi entendido por uma série de atores como uma iniciativa promotora de uma nova fronteira extrativista.

A terra constitui a principal fonte de renda da maior parte da população moçambicana. E, num contexto de prioridade política dada à consolidação de mega-projetos intensivos em terra e sem mecanismos sólidos de resolução de conflitos, tais receios tornavam-se ainda mais importantes. Em Moçambique, a “posse” estatal

da terra não evitou uma série de processos não participativos de concessão, relações clientelistas e transferências de terra por valores inferiores aos custos de oportunidade. Além disso, a assimetria de informações, bem como as relações próximas entre empresas, governos locais e autoridades tradicionais fragilizaram a maior parte dos processos de consulta comunitária e compensações (Mosca 2010). Neste sentido, a coordenação entre os atores locais e os recursos característicos de um processo de construção territorial (Lamara 2009) orientaram o processo de territorialização aqui analisado.

Apesar de fatores muitas vezes comuns ao território moçambicano como um todo no que se refere à materialização dos investimentos estrangeiros, e apesar da tentativa de coordenação transnacional entre atores brasileiros e moçambicanos em diferentes níveis, a dinâmica de mobilização foi bastante distinta entre os diferentes territórios afetados pelo ProSavana. Pesquisas de campo no corredor de Nacala entre 2013 e 2015 mostraram que os investimentos relacionados ao ProSavana encontravam grandes dificuldades em se concretizar. Os projetos de impacto rápido - definidos no plano diretor - com o objetivo de estabelecer iniciativas preparatórias aos investimentos estavam em fase de implementação. Projetos denominados “Oruwerá”, “Ikuru” e “Matharia” foram visitados em 2014 e muitas dificuldades operacionais foram reportadas por seus gestores e pelos próprios produtores beneficiados, incluindo a dificuldade de obtenção de crédito no âmbito do programa. Além disso, o componente de extensão rural também estava em fase de implementação. Porém problemas operacionais da própria Embrapa e dificuldades de articulação entre a Embrapa e a Jica, responsáveis pelo componente, fragilizaram os resultados.

Neste estágio, uma série de ONGs baseadas na província de Nampula criticava a maneira como o ProSavana havia sido formulado: falta de transparência e participação social, não inclusão das organizações locais em sua implementação, e inexistência de um mecanismo de resolução conflitos e de fortalecimento das capacidades das comunidades rurais. Com isso, muitas organizações mostraram interesse em participar do programa, implementando iniciativas de assistência técnica e legal às comunidades rurais. Esta posição contrastava radicalmente com a da maioria das ONGs baseadas em Maputo, que estavam decididas a bloquear qualquer atividade do programa, promotor de um modelo de desenvolvimento rural e agrícola contrário às suas ideias. As posições das ONGs de Nampula também contrastavam com as das organizações da província do Niassa, que apoiavam em grande medida os investimentos estrangeiros.

Tais divergências políticas podem ser atribuídas aos distintos processos sócio-históricos de cada região e suas condições econômicas. Em Maputo encontravam-se as organizações com maior atuação internacional, com maiores equipes e muitas vezes

focadas em ações de advocacia propriamente dita. A Unac, por exemplo, atuava em plataformas internacionais como a Via Campesina e em plataformas regionais como o “Diálogo dos Povos”. Em Nampula, uma série de agências internacionais elegeu a província como foco das ações de promoção da “boa governança” a partir do período pós-guerra civil (encerrada em 1992) e de liberalização econômica. Este processo contribuiu para institucionalizar uma dinâmica de participação das ONGs no planejamento das políticas locais. No Niassa, diferentemente, as primeiras instituições consultivas foram criadas apenas em 2010, com a implementação dos Fundos de Desenvolvimento dos Distritos (Programa “7 milhões”).

Em Nampula, a Plataforma da Sociedade Civil, fundada por doadores internacionais, contribuiu para fortalecer a coordenação das organizações sociais e sua capacidade de diálogo com as autoridades públicas. De acordo com seus representantes, a Plataforma alocou, entre 2013 e 2014, a maior parte dos seus recursos humanos nas campanhas de protesto e acompanhamento do ProSavana. Não havia, no entanto, um espaço semelhante no Niassa. Vale, entretanto, notar que mesmo em Nampula os membros das ONGs não mostraram oposição total ao programa, como ilustrado pela entrevista abaixo:

“Tem duas posições na sociedade civil moçambicana: um grupo que disse ‘sim’ ao ProSavana, mas que alertou para os potenciais riscos; e um outro grupo, mais radical que disse ‘não’. Em Nampula, nós acreditamos que pode haver ajustes [dos interesses]. (...) Aqui, até a união provincial de camponeses está mais de acordo com esta visão. (...) Na nossa opinião, este debate decorre da falta de transparência do modelo. O que nós queremos é garantir que os direitos das comunidades sejam garantidos”.

Tal posição alinhava-se com o interesse de muitas destas organizações em prestar serviços durante a implementação do programa. Este tipo de colaboração já era considerada comum em outros projetos de investimento localizados em Nampula. De fato, algumas destas organizações, como a Oram, o Instituto de Terras Comunitárias, o Fórum Terra, a Olipa e a União provincial de camponeses se especializaram nas atividades de capacitação das comunidades locais e na garantia dos seus direitos fundiários. Também era possível observar clivagens entre organizações baseadas nas cidades e no meio rural, como ilustrado por um representante no distrito de Ribáuè (Junho 2014):

“Na minha opinião, os intelectuais das cidades percebem esta questão de forma diferente. Eles dizem aos agricultores que o programa [ProSavana] está empurrando os agricultores das suas terras, e [estes] acabam acreditando neles. Mas na minha opinião este programa também fortalece a necessidade de aumentar a produtividade. Já vemos alguns resultados”.

No Niassa, as associações de produtores e as ONGs não se posicionaram de forma contrária ao ProSavana. Esta diferença em relação às ONGs de Nampula, e sobretudo de Maputo, podia ser atribuída à opção por estratégias mais pragmáticas em uma região cujos desafios de comercialização dos produtos agrícolas eram ainda maiores. A cooperação sueca era a principal fonte de recursos para as organizações sociais e de produtores (por meio da ONG We Effect) e de atores privados (por meio da Fundação Malonda). No entanto, o nível de apoio às organizações da sociedade civil e sua capacidade de mobilização eram fracos. Tais particularidades foram confirmadas por um representante de ONG no Niassa: “Tem uma diferença entre a mobilização em Nampula e aqui. Em Nampula eles têm um fórum que lida com o ProSavana. No Niassa não estamos organizados especificamente em torno do programa. Percebo que aqui falta informação e coordenação.”

Mesmo no que se referem às uniões camponesas, suas evoluções foram diferentes em cada região. Como reivindicado por um de seus membros no Niassa, enquanto a Unac foi criada no final dos anos 1980, suas representações provinciais levaram mais tempo para serem formadas. Por exemplo, em Tete a união provincial foi estabelecida em 2003, mantendo contato muito próximo aos governos locais. Em Nampula, a união provincial foi criada apenas em 2013 e, no Niassa, sua criação ocorreu em 2008 por um processo considerado mais endógeno e bottom-up. Com mais de 20 mil membros, as funções da união provincial de camponeses do Niassa estiveram mais relacionadas à provisão de serviços e ao fortalecimento das associações de produtores, com o objetivo de enfrentar os desafios causados pelo grande isolamento dos mercados nacionais e internacionais e a fragilidade das infraestruturas logísticas. Como resultado, os esforços de advocacia e mobilização política permaneceram marginais em comparação com as questões de comercialização, que constituíam a verdadeira prioridade. Portanto, as organizações sociais nesta região assumiram uma posição mais pragmática também em relação ao ProSavana:

“Nosso objetivo não é bloquear o ProSavana. Nós queremos ver a região crescer e temos que trazer alternativas. Mas a maneira que foi feita no Brasil não é a ideal (...). A questão da comercialização é um grande problema aqui (...). Precisamos atrair investimentos; os riscos podem ser mitigados e este é o papel da sociedade civil. Os investimentos devem ser permitidos, mas de maneira negociada.”

Diante disso, organizações como a união provincial de camponeses do Niassa (UPCN) e de Lichinga (UCA) começaram a participar de reuniões privadas com os oficiais do ProSavana afim de apresentar suas condições para aceitação do programa. Seus representantes explicavam estas reuniões: “nós mudamos de estratégia: não é apenas fazendo barulho que conseguimos espantar os pássaros”. Duas associações pertencentes à UCA foram então selecionadas para integrar o

componente de extensão rural do ProSavana (ProSavana-PEM). Além disso, estas organizações não mostravam dificuldade em aceitar os discursos das autoridades locais em prol do ProSavana durante as reuniões de consulta: “Ouviram o Diretor Provincial: nós temos que prestar atenção às pressões externas que são contrárias ao programa”.

Já na Zambézia, terceira província considerada pelo ProSavana no corredor de Nacala, não se pode falar em coordenação em plataformas da sociedade civil ou processos formais de consulta, como no caso do Niassa e de Nampula. Apenas a região norte da província foi incluída no plano diretor; no entanto, tratava-se da região onde se concentravam a maioria dos investimentos mais antigos. Como descrito na primeira seção, a região de Gúrùe havia recebido uma série de projetos de desenvolvimento do setor agrícola e passava por uma transformação na consolidação de complexos verticalizados de produção de soja atrelada a uma nascente indústria avícola.

Esta região foi ainda palco de disputas diretas relacionadas ao ProSavana, por conta da instalação, em 2012, do consórcio Agromoz, que incluía a empresa brasileira Pinesso, o grupo português Américo Amorim e a empresa moçambicana Intelec Holdings (cujo acionista principal era o presidente Armando Guebuza). O consórcio mostrou interesse na produção de soja, que expandia nesta região. Este se tornou alvo das campanhas contrárias ao ProSavana pois constituía um dos únicos projetos de investimento identificados com o agronegócio brasileiro por meio da empresa Pinesso. Nesta região havia maior divisão entre as associações de produtores. Algumas se mostravam reticentes à possibilidade de bloqueio do programa, enquanto outras, como o Fórum Iapaca, estavam diretamente articuladas à Unac e à união provincial de Nampula:

“A união provincial de camponeses de Nampula é recém-criada. Foi por eles que descobrimos o ProSavana. Fazem advocacia nos conflitos de terra. Três pessoas do fórum já se formaram em advocacia. O que ouvimos falar do ProSavana é que ele vem para Moçambique para aplicar a agricultura de grande escala. Nós assistimos o filme [ProSavana e FACE OCULTA Do Prodecer]. Recebem direito de uso da terra por 50 anos. (...) Soubemos que a empresa Agromoz desalojou irmãos. E ano passado brancos brasileiros e japoneses da [empresa] Mitori queriam 27 mil ha para produção de algodão, mas nós não aceitamos. (...) O governo queria forçar. Vinham os do Partido [Frelimo]. Diziam que tínhamos que aceitar senão não estaríamos deixando o país se desenvolver. Mas a indenização vai acabar. Nós nunca gerimos dinheiro na vida. Não somos comerciantes”.

As divergências regionais foram se acentuando até que, em 2016, a fratura na coalizão da sociedade civil tornou-se ainda mais profunda após a criação de um

mecanismo de diálogo entre os representantes do ProSavana e organizações da sociedade civil. Enquanto para organizações como a plataforma da sociedade civil em Nampula esta era uma forma de aprofundar e ajustar o diálogo (Coordination Mechanism of Civil Society 2016), para a Unac e a Adecru, em Maputo, tratava-se de um processo de cooptação, associado a um papel “ambíguo” de ONGs internacionais como WWF que assumiram a facilitação do processo (Adecru 2016a, 2016b, Unac 2016a, 2016b).

Como resultado das mobilizações, já em 2014 os investimentos estrangeiros destinados ao corredor de Nacala passaram a ser parcialmente transferidos para o Niassa e para o corredor mais ao norte, de Pemba-Lichinga. O diretor provincial do Niassa confirmou esta informação: “Nosso objetivo para o corredor Pemba-Lichinga é o mesmo que para o corredor de Nacala, por meio do ProSavana”. Neste as condições agrícolas eram igualmente favoráveis e as perspectivas de investimentos japoneses em infraestruturas (por meio do Projeto das Estratégias de Desenvolvimento Econômico do Corredor de Nacala – PEDEC-Nacala) eram consideradas fatores positivos para os investidores. Segundo autores, o PEDEC poderia ser visto como uma versão reformulada do ProSavana com menor visibilidade (Shankland and Gonçalves 2016).

Em suma, as campanhas da sociedade civil nos territórios do corredor de Nacala enfrentaram importantes desafios, mostrando grande compromisso com os movimentos transnacionais contrários à generalização do capitalismo agrário, porém pouca contextualização em suas estratégias. As respostas das associações de produtores e ONGs baseadas no corredor foram influenciadas principalmente por suas próprias dinâmicas de organização social e condições materiais. Os processos socio-históricos de organização e participação da sociedade civil diferiam fortemente entre as províncias analisadas, o que levou a distintos processos de coordenação e mobilização na recepção do programa e das próprias campanhas de resistência aos investimentos. Além destes, fatores como as distintas formas de articulação entre os ativistas transnacionais (incluindo organizações brasileiras e moçambicanas baseadas principalmente em Maputo) e os atores locais em cada província também tiveram sua contribuição. Por exemplo, a fraca presença de representantes da Unac e de ONGs no Niassa influenciou um posicionamento mais pragmático em relação à implementação do ProSavana. Este também foi de certa forma orientado pela realidade material da província, distante dos principais centros de comercialização nacional e internacional, apesar de seu grande potencial agrícola.

## Conclusão

Os instrumentos promovidos pelo ProSavana não eram novos no cenário político moçambicano. Ideias de modernização agrícola, promoção de investimentos estrangeiros, produção por contrato, estruturação de complexos agroindustriais acompanhados por infraestrutura logística foram objeto da maioria das políticas públicas do país durante a última década, bem como de recomendações de muitos doadores internacionais. Entretanto, este modelo recebeu grande crítica de atores não-governamentais quando associado à experiência brasileira de desenvolvimento da região do cerrado. A contestação beneficiou de recursos simbólicos e financeiros, bem como de apoio político e técnico de ONGs e movimentos sociais brasileiros e internacionais, também críticos deste modelo.

O esforço de mobilização ganhou grande visibilidade e atingiu alguns de seus objetivos num primeiro momento; porém ele foi ao colapso num segundo momento. Como mostrado neste artigo, grande parte da oposição ao ProSavana foi formulada com base nos impactos conhecidos do Prodecer e da expansão do agrogócio no cerrado brasileiro; e não nos reais impactos do ProSavana ou nos efeitos conhecidos dos investimentos estrangeiros na agricultura em Moçambique. Com isso, as narrativas de protesto referiam-se às disputas históricas por recursos públicos e por terras vividas pelas populações rurais da região central do Brasil. Elas também se baseavam nas ideias compartilhadas em plataformas transnacionais críticas do capitalismo agrário e do processo internacional recente de aumento da apropriação de terras por investidores estrangeiros, como a Via Campesina. Havia pouca contextualização e insuficiente debate de fundo com os atores, as associações de produtores e ONGs das regiões efetivamente impactadas pelo programa.

O ProSavana, como mostrado anteriormente, integrava uma dinâmica em curso de aumento dos investimentos agrícolas em Moçambique e no próprio continente africano. E muitos dos movimentos camponeses e ONGs presentes nas zonas rurais do país haviam contado com apoio de ONGs e agências internacionais para sua consolidação. Além disso, eles haviam se fortalecido em muitos casos por meio de iniciativas de apoio aos agricultores, o que incluía apoio à produção e à comercialização e apoio à recepção de investimentos estrangeiros. Apesar do alto nível de articulação em ações de advocacia e de apoio direto em Nampula, suas organizações mostraram-se críticas à natureza opaca e pouco transparente do ProSavana; porém não se posicionaram de maneira contrária à sua implementação. No Niassa, as associações de produtores mostraram-se mais preocupadas com a atração de investimentos e de meios de comercialização dos seus produtos, dados os desafios vivenciados pelos agricultores dessa região. Já na Zambézia, onde não havia um fórum de articulação da sociedade

civil ou das associações de produtores, os posicionamentos das associações variavam de acordo com o nível de interação de cada uma delas com ONGs e movimentos sociais mais articulados à campanha transnacional, como a Unac.

O desacordo sobre a natureza da luta e das estratégias de ação levou à fragmentação da coalizão oposta aos investimentos do ProSavana, enquanto a coalizão de atores público-privados moçambicanos e brasileiros promotores do programa permaneceu densa e coordenada. Além disso, as divergências entre as organizações localizadas em Maputo e ao longo do corredor de Nacala – baseadas em distintos processos socio-históricos, dinâmicas de organização política e recursos territoriais – também contribuíram para o enfraquecimento do processo. De fato, como discutido ao longo do texto, os ativistas transnacionais permanecem conectados a seus espaços e contextos sociais e desempenham um papel ativo nas formas de transformação, apropriação, tradução e adaptação dos processos de territorialização de projetos internacionais. Sua articulação com atores e o controle de recursos locais orienta de maneira distinta as práticas e direções destes processos.

Defende-se, portanto, uma sociologia materialista dos movimentos transnacionais para uma análise mais fina e contextualizada dos processos de mobilização. É importante ter-se em conta os argumentos de Borras, segundo o qual as populações rurais apresentam experiências distintas da globalização do capitalismo agrário, de organização sociopolítica e de condições materiais. Os debates formulados nas arenas transnacionais e nas capitais nacionais estão enraizados em suas trajetórias originais. A visão do “Sul” como espaço de contestação, cara a estes movimentos, requer igualmente atenção à diversidade do próprio Sul, dos mundos rurais e das formas de concertação de interesses, ao difundir suas estratégias de luta e contestação.

## Bibliografia

- Adecru, 2016a. Denúncia de parceria entre a WWF e o ProSavana. Acção académica para o desenvolvimento das comunidades rurais.
- Adecru, 2016b. Depois de desperdiçados mais de 560 milhões de Ienes para Elaboração do Plano Director do ProSavana, os governos optam pela cooptação da Sociedade Civil. Acção académica para o desenvolvimento das comunidades rurais.
- Anseeuw, W., Boche, M., Breu, T., Markus, G., Lay, J., Messerli, P., y Nolte, K., 2012. Transnational ly deals for agriculture in Global South: analytical report based on the Ly Matrix Database. Bern/Montpellier/Hamburg: CDE/CIRAD/GIGA.



- Bias, C., 2012. ProSavana: uma oportunidade para o desenvolvimento de agronegócios no Corredor de Nacala.
- Boche, M., 2015. Contrôle du foncier, agricultures d'entreprise et restructurations agraires: une perspective critique des investissements fonciers à gryn échelle: Le cas de la partie centrale du Mozambique. Doctorat. Université Paris XI Sud, Paris.
- Boche, M. y Anseeuw, W., 2013. Unraveling 'ly grabbing': different models of large-scale ly acquisition in Southern Africa. The Hague: The Ly Deal Politics Initiative (LDPI), LDPI Working Paper No. 46.
- Canal Terraviva entrevista Cleber Guarany, 2013. Web. São Paulo: Grupo Byeirantes.
- Castel-Branco, C., 2010. Economia extrativa e desafios de industrialização em Moçambique. Maputo: IESE.
- CCIJB, 2011. Seminário internacional debateu sobre investimentos no agronegócio em Moçambique [online]. Câmara de Comércio e Indústria Japonesa do Brasil. Available from: <http://pt.camaradojapao.org.br/camara/noticias-da-camara/?materia=13884> [Accessed 28 Jan 2014].
- Clements, E.A., Fernyes, B.M., em Geografia, P. de P.-G., y de Presidente Prudente, U.C., 2012. Estrangeirização da terra, agronegócio e campesinato no Brasil e Moçambique. Programa de Pós-Graduação em Geografia–Universidade Estadual Paulista-UNESP.
- Coordination Mechanism of Civil Society, 2016. Acta da reunião de formalização do mecanismo de coordenação da sociedade civil para o desenvolvimento do corredor de Nacala [online]. Available from: <https://adecru.files.wordpress.com/2016/02/acta-do-dia-18-19.pdf> [Accessed 5 Apr 2016].
- Dietze, A. y Naumann, K., 2018. Revisiting transnational actors from a spatial perspective. *European Review of History: Revue européenne d'histoire*, 25 (3–4), 415–430.
- Durán, J. y Chichava, S., 2013. O Brasil na agricultura moçambicana: parceiro de desenvolvimento ou usurpador de terra? In: *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Ekman, S.-M.S. y Macamo, C., 2014. Brazilian Development Cooperation in Agriculture. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research, Working Paper No. 138.
- FAO, 2012. *The State of Food Insecurity in the World 2012*.
- Fase, 2014. *Fundo Nacala: estrutura original e desdobramentos*. Rio de Janeiro: FASE - Solidariedade e Educação.
- Ferryo, T., 2013. *Dr. Brasília y Mr. Nacala: The Apparent Duality Behind the Brazilian State-Capital Nexus*. Rochester, New York: Social Science Research Network, SSRN Scholarly Paper No. ID 2288940.

- FGV Projetos, 2014. Nacala Corridor Fund. São Paulo: FGV Projetos, Information Memoryum.
- Folha de São Paulo, 2011. Moçambique oferece terra à soja brasileira. Folha de São Paulo, 14 Aug.
- Funada-Classen, S., 2013. Analysis of the Discourse y Background of the ProSAVANA Programme in Mozambique – focusing on Japan's role. Tokyo: Tokyo University, Working Paper.
- Funada-Classen, S., 2013. Fukushima, ProSAVANA y Ruth First: Examining Natalia Fingermann's "Myths behind ProSAVANA". Maputo: Observatorio do Meio Rural de Moçambique, Working Paper No. 12.
- Garcia, A.S., Kato, K., y Fontes, C., 2013. A historia contada pela caça ou pelo caçador? perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique. Rio de Janeiro: Instituto Politicas Alternativas para o Cone Sul (PACS).
- GRAIN y Justiça Ambiental, 2013. Leaked ProSAVANA Master Plan confirms worst fears [online]. GRAIN. Available from: <http://www.grain.org/fr/article/entries/4703-leaked-prosavana-master-plan-confirms-worst-fears> [Accessed 14 Feb 2014].
- GRAIN, UNAC, y Via Campesina Africa, 2012. Brazilian megaproject in Mozambique set to displace millions of peasants [online]. GRAIN. Available from: <http://www.grain.org/article/entries/4626-brazilian-megaproject-in-mozambique-set-to-displace-millions-of-peasants> [Accessed 6 May 2014].
- Haesbaert, R., 2004. O mito da desterritorialização: do 'fim dos territórios' à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertry Brasil.
- Hanlon, J. y Smart, T., 2012. Soya boom in Gúruè has produced few bigger farmers – so far. Maputo, Moçambique: The Open University.
- Hirst, M., 2010. As relações Brasil-África em ritmo de cooperação Sul-Sul. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais - CEBRI.
- Kaarhus, R., 2011. Agricultural growth corridors equals ly-grabbing? Models, roles y accountabilities in a Mozambican case. In: International conference on global ly grabbing, LDPI. Sussex.
- Keck, M.E. y Sikkink, K., 1998. Activists beyond borders: advocacy networks in international politics. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Lamara, H., 2009. Les deux piliers de la construction territoriale: coordination des acteurs et ressources territoriales. Développement durable et territoires.
- Milhorance, C., 2014. Brazil's Cooperation with Sub-Saharan Africa in the Rural Sector The International Circulation of Instruments of Public Policy. Latin American Perspectives, 41 (5), 75-93.
- Milhorance, C. y Bursztyn, M., 2017. South-South Civil Society Partnerships: Renewed Ties of Political Contention y Policy Building. Development Policy Review.

- Mosca, J., 2010. *Políticas Agrarias de (em) Moçambique (1975-2009)*. 1a. Lisboa: Maputo: Escolar.
- Mosca, J., 2014. ProSAVANA. Maputo: Observatorio do Meio Rural de Moçambique, International Year of Family Farming - FAO/ONU.
- Nishimori e o ProSavana, 2012. Brasília: Palavra Aberta.
- Nogueira, I. y Ollinaho, O., 2013. From Rhetoric to Practice in South-South Development Cooperation: A case study of Brazilian interventions in the Nacala corridor development program. Geneva: Institute of Socioeconomics/University of Geneva, Working Paper.
- Pierri, F.M., 2013. How Brazil's Agrarian Dynamics Shape Development Cooperation in Africa. *IDS Bulletin*, 44 (4), 69–79.
- Rasmussen, M.B. y Lund, C., 2018. Reconfiguring Frontier Spaces: The territorialization of resource control. *World Development*, 101, 388–399.
- Schlesinger, S., 2013. *Cooperação e investimentos do Brasil na África: o caso do ProSavana*. 1a ed. Maputo: FASE.
- Shankly, A. y Gonçalves, E., 2016a. Imagining Agricultural Development in South–South Cooperation: The Contestation y Transformation of ProSAVANA. *China y Brazil in African Agriculture*, 81, 35–46.
- Shankly, A. y Gonçalves, E., 2016b. Imagining Agricultural Development in South–South Cooperation: The Contestation y Transformation of ProSAVANA. *World Development*, 81, 35–46.
- Siméant, J., Pommerolle, M.-E., y Sommier, I., eds., 2015. *Observing Protest from a Place: The World Social Forum in Dakar (2011)*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Smart, T. y Hanlon, J., 2014. *Chickens y beer: A recipe for agricultural growth in Mozambique*. Maputo: Ciedima.
- Tarrow, S.G., 2005. *The new transnational activism*. New York: Cambridge University Press.
- Unac, 2012. *Moçambique: Pronunciamento da Unac sobre o Programa ProSavana* [online]. Farmlygrab.org. Available from: <http://farmlygrab.org/post/view/21205> [Accessed 1 Nov 2012].
- Unac, 2016a. *Ativistas da Unac escapam de tentativa de espancamento protagonizada por um dos consultores da Jica durante a sessão de consulta às organizações sobre o ProSavana* [online]. União Nacional de Camponeses. Available from: <http://www.unac.org.mz/> [Accessed 5 Apr 2016].
- Unac, 2016b. *Comunicado de Imprensa* [online]. União Nacional de Camponeses. Available from: <http://www.unac.org.mz/index.php/7-blog/140-comunicado-de-impressao> [Accessed 5 Apr 2016].

# Difusión regional de políticas públicas de desarrollo territorial rural

## *Regional diffusion of public policies for rural territorial development*

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

### Resumen

El artículo analiza los modos de la difusión de políticas públicas de desarrollo territorial rural (DTR) en América Latina. La hipótesis considera una hibridación entre diversas modalidades de internacionalización de políticas: la transferencia de políticas; la circulación transnacional de normas y la integración regional intergubernamental o por la sociedad civil. El método asocio análisis de archivos y entrevistas con gestores y beneficiarios en tres países: Argentina, El Salvador y Uruguay. La hibridación presenta una intensidad distinta en los países en función de factores endógenos. En El Salvador hubo menos hibridación y más transferencia directa de un gobierno a otro. Los casos de Argentina y Uruguay tuvieron más hibridación con una mayor variedad de influencias por parte de múltiples actores.

**Palabras claves:** Desarrollo territorial, políticas públicas, difusión internacional de políticas, diseminación regional, agricultura familiar.

### Abstract

The paper analyzes the diffusion of public policy for regional rural development in Latin America. The research hypothesis claims that this diffusion process reveals a “hybridization” of several forms of policy internationalization: a) the policy-transfers; b) the transnational circulation of norms and standards c) the regional integration between governments, as well as the regionalization processes through civil society. The methodology associates literature review, documentary research, and interviews with policymakers, beneficiaries, and mediators in three countries: El Salvador, Argentina, and Uruguay. Hybridization took place with different levels of intensity on behalf of endogenous factors. On the one hand, the case of El Salvador had less hybridization, and it was more hierarchical with more direct participation from government high-rank officials. On the other hand, the cases of Argentina and Uruguay had more hybridization with a wider variety of influences from multiple actors.

**Keywords:** Territory development, public policy, international dissemination of policies, regional dissemination, family farming.

\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Brasilia. mireya@unb.br

\*\* Post Doctorado en el Instituto de Ciencia Política de Goethe Universität. mvbalestro@gmail.com

\*\*\* Doctorado en Sociología Universidade de Brasília. doris.sayago@gmail.com

\*\*\*\* Doctorado en Antropología y Etnología por la Universidad de París VII. eric.sabourin@cirad.fr

## Introducción

En los años 2000 se multiplicaron las políticas públicas y programas de Desarrollo Territorial Rural (DTR) en América Latina (Sepulveda et al 2003, Berdegue y Modrego Benito, 2012). Este artículo examina los mecanismos de difusión regional de esas políticas en tres países: El Salvador, Argentina y Uruguay, así como la eventual influencia del modelo brasileño de DTR. De hecho, a partir de 2006, la política brasileña de territorios rurales viene siendo ampliamente divulgada en la región y promovida como modelo, en particular mediante estudios, seminarios y capacitaciones organizadas por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA y el Banco Interamericano de Desarrollo - BID (Massardier y Sabourin, 2013; Sabourin et al, 2016).

Los resultados movilizados en el artículo fueron producidos en el marco del proyecto *Transbrasil “Diseminación regional de las políticas de agricultura familiar de Brasil en América Latina”* coordinado por la Universidad de Brasilia y financiado por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y tecnológico de Brasil - CNPq (Sabourin y Grisa, 2018).

La hipótesis de investigación del proyecto consideró que los mecanismos de difusión de esas políticas, presentan una “hibridación” entre diversas modalidades de transmisión de modelos (Oliveira y Faria, 2016). Para testar esa hipótesis, siguiendo el análisis de Risse-Kappen (1995:6) que considera que la globalización sería sólo uno de los elementos de la transnacionalización de las políticas, se buscó articular tres enfoques teórico-analíticos que tratan de la difusión de las políticas públicas: a) la transferencia de política pública (Dolowitz y Marsh, 2000; Evans, 2009); b) la circulación transnacional de normas (Hassenteufel, 2005 y 2008; Dumoulin, 2010); c) las teorías de la regionalización (Dabène, 2009, Pasquier y Weisbein, 2004) con un destaque para el mecanismo de regionalización por la base o “por abajo” (Pasquier, 2002).

La metodología consistió en la aplicación de una matriz de análisis en cuatro puntos: a) la identificación de actores, instituciones y espacios de debate involucrados; b) la caracterización de las diferentes prácticas de cooperación y difusión de modelos; c) el análisis de las modalidades, vectores y factores de apropiación, adaptación o reinterpretación de las ideas y políticas de DTR; d) la identificación de actores multi-posicionados claves para la difusión de políticas.

La colecta de datos cruzó el estudio de la bibliografía, los análisis de archivos y documentos oficiales y las entrevistas con gestores y actores de las políticas públicas de DTR en Brasil y en los tres países estudiados entre los años 2015 y 2016.

El texto está dividido en tres partes: i) la presentación del contexto de las políticas de DTR en América Latina y del referencial teórico-metodológico; ii)

las modalidades de difusión de la política de DTR en Argentina, El Salvador y Uruguay; iii) el análisis comparativo entre los tres países y la discusión de la hipótesis inicial.

## Contexto y referencial teórico

### *Contexto de las políticas de Desarrollo Territorial Rural en América Latina*

Las políticas públicas de Desarrollo Territorial Rural (DTR) se multiplicaron, a principios de la década del 2000 en América Latina, más o menos simultáneamente en varios países como son: Colombia, Brasil, Chile y Argentina (CEPAL, 2010; Massardier y Sabourin, 2013). Según Sotomayor (2013) el enfoque DTR surgió como reacción a cuatro fenómenos nuevos que se presentaban en el agro de la región : a) un incremento de la complejidad del mundo rural: la agricultura deja de ser la única actividad económica en los territorios rurales, llevando los tomadores de decisión a tratar de potenciar múltiples actividades económicas: manufactura, turismo, artesanía, comercio; b) nuevos problemas vinieron a condicionar el desarrollo agrario (medio ambiente, inocuidad de alimentos, pobreza, equidad territorial) llevando a una de-sectorización progresiva de las políticas agrícolas que deben negociarse con las regiones, otros ministerios que el de agricultura, las organizaciones de consumidores o las ONG ambientales, entre otros; c) una crisis de los enfoques convencionales para la formulación de políticas en función de la emergencia de nuevos actores (en particular movimientos sociales) que pasaron a demandar nuevas modalidades de legitimación de la acción pública, más participativas o transparentes (Massardier, 2008); d) los procesos de descentralización y de delegación de atribuciones y competencias de los estados nacionales, tanto “hacia arriba” (nivel supranacional) como “hacia abajo” (nivel regional, municipal, territorial).

La busca de nuevas formas de coordinación y racionalidad en el uso de los recursos permitió abrir espacios para una mayor participación social (Berdegué y Modrego B., 2012).

En Brasil, el debate sobre el enfoque territorial ganó peso al fin de la década de los noventa, en particular durante el segundo gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso, generando más discursos y estudios que acciones concretas, tanto al nivel de los gobiernos, movimientos sociales como de la academia (Veiga et al., 2001). Las principales políticas públicas de desarrollo territorial nacieron en el primero gobierno del Presidente Lula da Silva, en particular las dirigidas al medio rural. En 2003, se crea, dentro del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), el

Programa Nacional de Desarrollo Territorial (PRONAT) a cargo de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT), propuesto como un modelo alternativo para conducir los procesos de desarrollo en los espacios rurales de la agricultura familiar. Las motivaciones para la creación del Programa eran “*apoyar la agricultura familiar y los procesos de reforma agraria; superar las condiciones de pobreza en el medio rural; crear una escala de planeación que superase los límites de la escala municipal y disminuir las desigualdades regionales*”.

En el curso de los primeros cinco años de ejecución del Programa, la SDT atendía 164 territorios rurales conformados por cerca de 2.500 municipios. Las principales acciones, a parte del apoyo a proyectos de infraestructura para actividades productivas de la agricultura familiar, fueron la promoción de instancias de participación llamadas *colegiados territoriales* y la elaboración de un plano territorial de desarrollo.

La institución de estos espacios de participación, con una fuerte presencia de representantes de los movimientos sociales de la agricultura familiar, constituyó una de las razones para proponer el PRONAT como base para diseñar, al final de 2007, el Programa de los Territorios de la Ciudadanía (PTC). Con este programa se esperaba responder a la agenda social del gobierno en los espacios rurales, focalizando los territorios más pobres y visando una mejor articulación de las acciones del gobierno.

Entre los factores que explican el interés por parte de académicos, políticos, especialistas de organismos internacionales y gestores de América Latina y el Caribe por el caso brasileño pueden citarse: i) la rápida implementación de esa estrategia en las diversas regiones de Brasil; ii) las evidencias sobre la apropiación, por parte de los actores locales de la retórica territorial y de los espacios de participación; iii) las propias ideas del enfoque que refutan los viejos modelos focalizados en la modernización agrícola proponiendo una nueva forma de pensar y promover el desarrollo rural y, en consecuencia, una nueva generación de políticas públicas (Perafán et al, 2018).

### **Referencial teórico**

La difusión de políticas públicas corresponde a “un proceso, mediado o no, a partir del cual un elemento, o un conjunto de elementos, de orden político (...) situado en algún lugar, en el tiempo o en el espacio, pasa a ser adoptado en otro” (Oliveira, 2016: 224). Nuestra investigación procuró entender la especificidad de la internacionalización regional de las políticas públicas de desarrollo territorial rural en América Latina, dentro del contexto emblemático de la difusión internacional de

modelos brasileños de políticas sociales (Faria, 2012; Oliveira, 2016). En términos teóricos, se trata de articular el enfoque de la internacionalización de las políticas públicas (Berry, 1999; Stone 2001, 2004; Hassenteufel, 2005; Peck y Theodore, 2012 e 2015) y la sociología política aplicada al análisis de la acción pública de desarrollo prolongando las propuestas de Hassenteufel (2008) y Massardier (2008).

La literatura de los años 1990-2000 insiste, de un lado, en la circulación globalizada de las normas para explicar la internacionalización de políticas públicas (Gwynne e Kay, 1999; Delpuech, 2009) y, de otro lado, en el impacto, las “presiones” o la “penetración” de la escala global en la escala nacional (Davila-Aldas, 2011:39-50). Sin embargo, análisis de la construcción de las políticas de desarrollo rural territorial en América Latina (De Janvry et al, 2004; CEPAL, 2010) ya indicaban que ellas no dependen directamente de la lógica de globalización de la producción y finanzas (Bhagwati, 2007; Rodrik, 2011). Es necesario buscar, por lo tanto, otras explicaciones. El enfoque de los *world politics* (Rosenau, 1997) mejoró y amplió las herramientas de análisis del paso de una situación de estado-céntrico (*state-centred state*) a un mundo multi-céntrico (*multi-centric world*). Ese enfoque cruza varios parámetros, en particular, algunos relevantes para las políticas de DTR en América Latina: la proliferación de los actores, el surgimiento de soluciones interdependientes, la debilidad o el retroceso del Estado, la extensión de la pobreza rural en el mundo en desarrollo (Rosenau, 1997: 66). Esa literatura insiste en la fragmentación de las arenas internacionales y en la complejidad de la arquitectura de sus articulaciones (Biermann et al., 2009).

Es precisamente la complejidad de la imbricación de los actores y de los procesos observada en el caso de la difusión, circulación e implantación de las políticas públicas de DTR entre varios países de América latina que nos llevó a recorrer a la movilización de tres categorías de análisis.

*La transferencia de política pública*, según Dolowitz y March, es el “proceso por medio del cual el conocimiento sobre políticas públicas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un sistema político (en el pasado o presente) es usado para desarrollar políticas públicas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en otro sistema político” (Dolowitz y Marsh, 2000: 5; Oliveira y Faria, 2016).

En materia de transferencia de ideas y políticas de DTR en América Latina, cabe notar las intervenciones directas e indirectas de los países e instituciones de la Unión Europea para difundir el modelo del Programa “Ligación entre Acciones de Desarrollo y Economía Rural -LEADER” (De Janvry et al., 2004, Misialkowska, 2006). Esa transferencia fue intermediada también por organizaciones internacionales (Banco Mundial y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola -FIDA) y por agencias interamericanas como el Banco Interamericano de Desarrollo - BID



(Champetier, 2003; Serrano y Fernandez, 2005) y el Instituto Interamericano de Cooperación PARA LA AGRICULTURA Agrícola - IICA (Massardier y Sabourin, 2013).

Cuanto a la modalidad de *internacionalización mediante la circulación de normas*, algunos autores argumentan que la adopción de nuevas políticas depende menos de la transferencia directa de modelos entre países que de la producción y difusión de normas bajo la influencia de arenas internacionales (Meyer et al, 1997), redes académicas y redes de especialistas que producen “configuraciones transnacionales” (Hassenteufel, 2008:134; Dumoulin, 2010). Ropp y Sikkink (1999 : 175) proponen entender la internacionalización de las políticas por medio de la “socialización de normas internacionales en las prácticas domésticas”. Dabène (2009) menciona también el rol de las elites económicas y académicas en la difusión de referencias en arenas internacionales o regionales.

En el contexto latinoamericano y de cooperación Sur-Sur, el IICA aseguró un papel de promotor de las políticas de DTR (en particular del modelo de Brasil), apoyando tanto políticas nacionales como regionales o interamericanas, a ejemplo del Programa de Cooperación en Investigación Agrícola del Mercosur (PROCI-SUR) y de la Estrategia Centro-Americana de Desarrollo Rural Territorial (ECA-DERT) (Sabourin et al., 2015a).

*La difusión de políticas mediante la regionalización intergubernamental* en América Latina pasa principalmente por el MERCOSUR y más recientemente por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Los dos espacios de integración regional abrirán una agenda sobre políticas de apoyo a la agricultura familiar (Vigevani y Romanzini, 2011). Similarmente, *la difusión de políticas mediante la regionalización “por abajo”*, retomando el término de Pasquier (2002) en el caso de la Unión Europea, se refiere, principalmente, a la acción y articulación de representantes de la sociedad civil organizada para el intercambio de ideas, experiencias y aprendizajes en materia de políticas públicas. Se destacan aquí las aspiraciones por cambios político-institucionales reivindicados por los movimientos sociales, en particular por representantes de los segmentos “olvidados” del crecimiento económico y agrícola en las últimas décadas. Recientemente pasaron a organizarse a nivel regional e internacional, a ejemplo de la Vía Campesina, de la Coordinadora de Productores Familiares del Mercosur (COPROFAM), de la Alianza de los Pueblos para la Seguridad Alimentaria en América Latina y de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF). Vieira Martins (2014:39) evoca así la regionalización por abajo en términos de “integración regional participativa”.

## Modalidades de difusión de políticas de DTR en tres países de América Latina

En los tres países estudiados, la configuración de la emergencia y adopción de políticas públicas de DTR es bien diferente.

El Salvador fue escogido por ser un caso emblemático (y único) de transferencia directa del modelo de política de DTR del Brasil. Pero, lo relevante de esta experiencia, como será descrito a seguir, está en los elementos contextuales que explican la demanda y acogida del gobierno de El Salvador del Programa, como también lo que lo llevó a su declino y extinción.

En los casos de Argentina y Uruguay, a pesar de los numerosos intercambios académicos e intergubernamentales con el vecino Brasil, la principal hipótesis fue que la creación de las políticas de DTR estuvo influenciada por la circulación de ideas, en el marco del MERCOSUL y de los programas de cooperación regional y de capacitación de cuadros del IICA.

### El Salvador

Dos elementos del contexto salvadoreño favorecieron la difusión del modelo brasileño. El primero es la relación histórica del Partido de los Trabajadores del Brasil con el partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y, la segunda, fue la llegada a El Salvador de un gobierno de izquierda después de veinte años de gobiernos de derecha. En 2009 este gobierno, representado por Mauricio Funes Cartagena y respaldado por el FMLN, tiene la bandera de consolidar la democracia y llevar en cuenta los intereses y las opiniones de las comunidades organizadas.

Con este propósito, el gobierno realizó en la región norte de El Salvador los *Encuentros Ciudadanos de Planificación Estratégica* que llegaron a sistematizar cerca de 6.000 demandas, creando una fuerte dificultad para articular la oferta pública con las demandas de los ciudadanos. Paralelamente a esto, por la proximidad y amistad entre el Presidente Funes y el Presidente Lula da Silva, Funes fue invitado al lanzamiento de la segunda etapa do PTC en Salvador (Bahía -Brasil) en marzo de 2009. En ese momento, Lula ofreció apoyo para implantar un Programa similar en El Salvador, pero fue solo en diciembre de 2010 y después del bajo resultado de las consultas a los ciudadanos en los referidos encuentros que fue firmado un Proyecto de Cooperación Bilateral con apoyo de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), teniendo como contrapartes el MDA/Brasil y la Secretaria Técnica de la Presidencia (STP) de la República de El Salvador. El Proyecto BRA 04/044-S335

*Transferencia de Modelo de Gestión de Políticas Públicas para el Desarrollo Territorial*, tenía como objetivo “Promover el desarrollo social y económico de territorios por medio de la transferencia de metodología e instrumentos del Programa Territorios de la Ciudadanía del Brasil, ajustado a la realidad de El Salvador” (ABC, 2014).

El acuerdo inició con la visita al Brasil de una delegación de funcionarios del alto escalón del gobierno de Funes para conocer el PTC. Posteriormente, hubo intercambios y asesoría técnica, durante dos años, a cargo de una funcionaria del MDA encargada de coordinar las acciones de implementación del Proyecto de Cooperación junto a la Secretaria Técnica de la Presidencia de El Salvador y a los técnicos locales encargados de la conformación de los consejos territoriales.

Así en 2011, el presidente Funes firmó el Decreto Ejecutivo n° 135/2011, por medio del cual se creó el Programa Territorios de Progreso (PTP). Los territorios seleccionados siguieron criterios próximos a los establecidos en el PTC. El Territorio del Progreso corresponde a un conjunto de municipios que comparten características ambientales y económicas, de identidad, cohesión social y cultural, concentración de personas en situación de pobreza y, además de esto, con potencial económico para el desarrollo (STP, 2013).

Inicialmente las acciones de cooperación se concentraron en la *Bahía de Jiquilisco*, cuyo lanzamiento, en 2011, contó con la presencia de los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Mauricio Funes. Conforme una de las personas entrevistadas, la participación de Lula generó mucha confianza en la ejecución del Programa.

La transferencia del modelo de gestión fue realizada siguiendo la misma estructura del PTC. De esta forma se construyeron los consejos territoriales, que correspondían a los colegiados territoriales brasileños, integrados por delegados del poder público y de la sociedad civil y hombres y mujeres en una proporción de 50%. La STP fue la responsable por coordinar el programa semejante a la casa Civil en el Brasil, y de ella dependían el Gabinete Económico y Social ampliado (Secretaría ejecutiva del PTP) y el núcleo coordinador (Secretaria Técnica del PTP) con funcionarios de los ministerios responsables por acompañar las demandas. Los consejos territoriales también fueron divididos en cámaras técnicas y responsables por la formulación de documentos con la demanda estratégica del territorio. Por parte de la oferta gubernamental, aún se elaboró una matriz de acciones divulgada en consejos territoriales.

En entrevista con cuatro actores territoriales que participaron del Consejo en el territorio *Bahía de Jiquilisco*, fue posible evidenciar la participación y, en particular, la vinculación activa de las mujeres, con puntos fundamentales e innovadores en la gestión pública. Para uno de estos integrantes “Antes, en los gobiernos de ARENA<sup>1</sup>, había una forma de hacer gobierno, era más vertical que participativa. No era un

1 Alianza Republicana Nacionalista

*gobierno inclusivo. Trasladándose al gobierno de Mauricio Funes, hay un cambio en la forma de hacer política. Él opta por un modelo de gobernar y toma el gobierno de Brasil como modelo para su campaña y de ahí nace la idea de Territorios del Progreso*<sup>2</sup>. Los testimonios de estos actores también enfatizan la oportunidad de hacer control social de la matriz de acciones y el atendimento a demandas históricas de los territorios como, por ejemplo, la compra de una embarcación ambulancia o la construcción del hospital regional especializado en enfermedades renales. En las palabras de ellos: “El gobierno vino hasta nosotros”.

Contrario a lo que sucedió en el Brasil, el Programa en El Salvador se estructuró a partir de la Presidencia de la República, lo que le otorgó un carácter menos sectorial. En 2013, el Programa atendió 29 territorios, cubriendo 204 de los 262 municipios totales del país. Sin embargo, en 2014 por el cambio de gobierno, el Programa fue suspendido. A pesar de ser de la misma corriente política, el nuevo gobierno decidió implementar otro tipo de acciones para la planeación regional, haciendo un nuevo ajuste institucional y creando otros espacios de participación. Actores del gobierno nacional y especialistas de organizaciones no gubernamentales entrevistados atribuyen la no continuidad del PTP a dos aspectos principales. El primero relacionado con la baja apropiación por parte de las mismas comunidades del Programa debido a la forma “pesada” y centralizada de llevarlo hasta los territorios, con reglas y procedimientos rígidos y definidos desde el centro. Uno de los entrevistados<sup>3</sup> afirmó: *“se copió la forma, sin comprender la dinámica, y se continúa pensando con lógicas administrativas, para espacios dinámicos”*. El segundo tiene que ver con la disputa entre tendencias al interior del FMLN. Una de ellas, los seguidores del Presidente Funes, podrían valorizar los consejos como una posible plataforma electoral y la otra buscaba evitar que esto sucediese.

De este modo, la modalidad de difusión dominante en el caso de El Salvador corresponde a una transferencia bilateral de políticas públicas, donde el modelo brasileño fue copiado e implementado bajo otro nombre. Una funcionaria brasileña de la SDT-MDA, en particular, fue fundamental para la difusión de ideas, normas y procedimientos del PTC en El Salvador. No obstante, en este recorrido, la esencia de la perspectiva territorial se perdió antes de ofrecer una alternativa a los viejos modelos de desarrollo.

2 Entrevista productor agropecuario Usulután, 07/09/2016.

3 Entrevista investigadora de PRISMA; San Salvador - El Salvador, 08/09/2016.

## Argentina

En relación al inicio de las políticas territoriales, los diagnósticos institucionales posteriores a la crisis socioeconómica de 2001 se tornaron insumos para desarrollar acciones orientadas a coordinar y articular capacidades intra e interinstitucionales para generar un enfoque de desarrollo territorial rural más inclusivo. El primer instrumento que incorporó un enfoque de DTR fue el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sostenible (PROFEDER) creado en 2003. Sus objetivos eran construir agendas políticas que alinearan las capacidades institucionales de los diferentes programas y proyectos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en torno de un abordaje integrador del desarrollo rural, atendiendo a las dinámicas territoriales y a las necesidades de los grupos rurales vulnerables. Este programa actuaría como nexo entre la Secretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural (SAFyDR) del ex Ministerio de Agricultura (MinAgri) y las Subsecretarías Provinciales de la agricultura familiar. El INTA creó después en 2004 el Plano Estratégico Institucional 2005-2015, que introdujo grandes cambios en la estructura de toma de decisiones para redireccionar capacidades institucionales para la “innovación con inclusión social” (Elverdin, 2014). En ese escenario la SAFyDR comenzó a implementar el Programa de Desarrollo Rural Inclusivo (PRODERI), contando con apoyo de recursos del FIDA, del BID y de la FAO.

Existen diferentes discursos sobre el origen de las ideas de DTR en Argentina. Para los responsables del INTA, sus acciones son “naturalmente” territorializadas en virtud de su trayectoria organizacional<sup>4</sup>. El INTA es el órgano nacional de investigación agropecuaria y de apoyo al desarrollo rural y mantuvo siempre una amplia capilaridad en el medio rural y acciones descentralizadas (por tanto, en la visión de los gestores, acciones territorializadas), habiendo creado centros de investigación especializados para la Agricultura Familiar (SIPAF). La noción del territorio utilizada por el INTA es esencialmente administrativa, sin mucha referencia a los paradigmas de políticas de desarrollo territorial. Aún que reconozcan el papel central del INTA por su inserción territorial, los responsables de la SAFyDR atribuyen el origen del desarrollo territorial rural (DTR) a un importante estudio nacional financiado por el BID y conducido por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP)<sup>5</sup>. En este estudio fueron contratados especialistas (del INTA y de las universidades) para realizar y escribir un diagnóstico y una propuesta de plan de desarrollo territorial (Schjetman e Barski, 2008). La principal referencia teórica era el artículo de Schjetman y Berdegué (2004).

4 Entrevistas a investigadores y responsables del INTA, Buenos Aires, 8-10/08/2016.

5 Entrevistas ex Secretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural, ex Minagri, Buenos Aires, 8 /08/2016

La representante de la Argentina en la REAF, en el período, presenta una interpretación similar a la SAFyDR, pero ella reconoce la influencia del Brasil en la construcción de los instrumentos de apoyo a la agricultura familiar<sup>6</sup> (a ejemplo de las ferias libres de productores, y de las políticas de extensión rural y de seguridad alimentar)<sup>7</sup>.

Para geógrafos de la Universidad de Buenos Aires<sup>8</sup>, el origen del DTR fue históricamente influenciado por geógrafos e investigadores brasileños, como Milton Santos o Manoel Correia de Andrade. También destacan las influencias de RIMISP, del Programa LEADER de la Unión Europea mediante el BID y el IICA. En universidades más rurales y más próximas a los movimientos sociales las principales referencias son las de universitarios brasileños comprometidos con el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST), en particular.

De hecho, las acciones implantadas en la Argentina no son similares al modelo europeo LEADER, ni a las referencias de los modelos de Chile y Colombia (diseminadas por el RIMISP y la FAO), o aún al modelo brasileño difundido por el IICA. La principal diferencia en el caso argentino es que no hubo, excepto para el presupuesto de investigación y extensión del INTA, fondos nacionales dirigidos a los programas para financiar acciones, equipos o infraestructura. Los programas funcionaron principalmente a nivel regional con fondos de la cooperación internacional (BM, BID, FIDA).

De este modo, los principales vectores de difusión de políticas de DTR fueron las instituciones internacionales, con mayor fuerza del BID, Banco Mundial, FIDA y en menor grado FAO e IICA. La principal fuente metodológica fue del RIMISP. Los intelectuales nacionales influenciaron indirectamente la política de DTR como consultores, pero sin ofrecer una propuesta original para el desarrollo rural. Así, los contenidos transferidos son esencialmente operacionales y metodológicos, inspirados en las herramientas del desarrollo local y en los procesos de innovación. La influencia del Brasil ha sido efectiva en el caso de varias políticas para la agricultura familiar en Argentina<sup>9</sup>, pero de hecho, no constituye la principal referencia en materia de política de DTR. Al mismo tiempo, ella es negada por el nacionalismo de la mayoría de los actores vinculados en el proceso.

Así, fue posible verificar la hipótesis de la imbricación de, por lo menos, tres modalidades de difusión de política de DTR: circulación de ideas y normas por

6 Desde 1990, existieron intercambios entre el Programa de investigación en agricultura familiar de La Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria - Embrapa y los programas "Cambio Rural" y "Minifundios" del INTA.

7 Entrevista ex representante SAF y DR en la REAF, Buenos Aires, 9/08/2016

8 Entrevistas a universitarios geógrafos de la UBA, Buenos Aires 7 al 10 /08/2016

9 Entrevista a ex representante de la SAFyDR en la REAF, Buenos Aires, INTA, 09/08/2016

medio de las agencias internacionales, transferencia parcial de política desde Chile y regionalización “por abajo” mediante la REAF. En el caso de la circulación de normas, esta ocurrió por medio de RIMISP, de las universidades y de la cooperación internacional y europea. La transferencia de elementos del modelo de DTR de Chile y de Colombia vía BID y RIMISP fue más importante de lo que la influencia del modelo europeo LEADER por medio del IICA. Hubo un proceso determinante de integración regional por la base vía REAF y Movimientos Sociales del MERCOSUL, en particular la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosul (COPROFAM) y la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC Vía Campesina).

Algunos elementos explican la ausencia relativa de conflictos entre estos diferentes vectores: (1) la propuesta de DTR permanece marginal en sus capacidades operacionales, no obstante la ambición del discurso y la intensidad de la comunicación de la SDRéAF y del INTA; (2) el financiamiento de los programas siendo principalmente a partir de recursos de la cooperación internacional, no compite con el presupuesto nacional mayoritariamente dirigido para apoyo al agronegocio (hasta dentro del INTA el recurso destinado para el apoyo a los sistemas de producción del agronegocio continúa siendo mayor que aquel direccionado a la agricultura familiar; (3) existe un reconocimiento de la institucionalidad del INTA más allá de los grupos de interés (ideológicos o políticos) que reduce o anula posibles contestaciones sobre su mandato o su actuación en materia de política de DTR.

## Uruguay

En Uruguay existen dos políticas de desarrollo territorial afectando el espacio rural: el Programa de Ordenamiento Territorial y Sostenible del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) de 2009 y el Programa Mesas de Desarrollo Rural (MDR) del Ministerio de Pecuaria, Agricultura y Pesca (MGAP) implementado en dos fases entre 2007 y 2011.

En el origen de esas dos políticas se encuentra el apoyo técnico y financiero de las agencias de cooperación internacional, asociándose, por tanto, a la circulación de ideas y normas, y a la transferencia de modelos externos (europeos y brasileños).

Con el apoyo del FIDA, el Proyecto Uruguay Rural asoció el fortalecimiento de la agricultura familiar a la lucha contra la pobreza rural, con la introducción de dimensiones referentes a la participación (MDR por departamentos) y a la descentralización (a partir de las unidades delegadas del MGAP en los departamentos)<sup>10</sup>.

10 Entrevista al Director de Desarrollo Rural en el Ministerio de Ganadería, y Agricultura MGAP Montevideo, 13/11/2016.

El abordaje territorial rural fue, así, asociado a políticas públicas de reducción de la pobreza y del éxodo rural, a proyectos de apoyo a la producción familiar, dependiendo de fondos externos internacionales (FIDA, BID, Banco Mundial y FAO).

El IICA tuvo influencia indirecta en el diseño de la política de desarrollo territorial por medio de actividades de información técnica y de capacitación para gestores de diferentes ministerios (con destaque para el MGPA) y para las administraciones departamentales y locales<sup>11</sup>.

La Universidad de la República del Uruguay (UDELAR), por medio de sus intercambios con profesores europeos y brasileños, también participó indirectamente en la difusión de las referencias europeas (programa LEADER) o del modelo de DTR de Brasil<sup>12</sup>.

También se destaca el proceso de regionalización por abajo, por medio de la actuación de organizaciones sindicales de la agricultura familiar, como la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (CONTAG), la Federación Nacional de Trabajadores en la Agricultura Familiar (FETRAF) – ambas del Brasil - COPROFAM y Comisiones Nacionales de Fomento Rural (CNFR) en el Uruguay, y de espacios de interacción entre estas organizaciones y actores gubernamentales, como es el caso de la REAF<sup>13</sup>. Cabe resaltar que la REAF tiene su secretaria *técnica* y sede junto al FIDA en el edificio Mercosur/Montevideo, y el primer presidente pro-tempore de la REAF en los años de 2005-2011 fue Director de Desarrollo Rural del MGAP del Uruguay.

La política de desarrollo territorial en el Uruguay es, paradójicamente, bastante sectorial: ella es dirigida a agricultores familiares y es implementada por estructuras que dependen del MGAP en la Dirección del Desarrollo Rural. Existe también una política de desarrollo territorial nacional administrativa por otro ministerio (Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente). Esos ministerios intervienen en la descentralización (lo que es diferente de la territorialización) o en los macro-territorios y no tratan del desarrollo rural. Hubo una tentativa de coordinación con el MGAP por parte de la Dirección de Ordenamiento Territorial de Uruguay, después de la votación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en 2009, en un departamento del este de Uruguay con diversos problemas de tensión entre la pecuaria, minas y agricultura. Pero, esa iniciativa tuvo que enfrentar la dominación del Ministerio de Pecuaria y Agricultura (Sabourin *et al.* 2015b). Este ministerio justifica la anterioridad de su propia iniciativa de descentralización

11 Entrevista consultora IICA, Montevideo, 26/05/2015.

12 Entrevista sociólogo profesor UDELAR Montevideo, 13/11/2016.

13 Entrevista productor familiar, Secretario CNFR, Montevideo, 13/11/2016.



mediante la instalación en todo el país de Mesas de Desarrollo Rural, donde son invitados los representantes de los otros sectores.

Las áreas peri-urbanas de agricultura y horticultura intensivas o de producción de leche demandan, principalmente, apoyos productivos para la comercialización de la producción. Contrariamente, las áreas más aisladas de pecuaria extensiva en el norte y noroeste del país presentan demandas relacionadas con el acceso a los servicios básicos, como salud, educación, electrificación y caminos rurales (Sabourin *et al*, 2015b).

En Uruguay, la descentralización está apenas iniciando y existe, a veces, una confusión entre los diversos interlocutores sobre los niveles territoriales a ser escogidos para las Mesas de Desarrollo Rural. En función de la nueva ley de descentralización y de la creación de municipios, la territorialidad es más administrativa. Por lo contrario, para los agricultores, el territorio debería corresponder al área cubierta por sus organizaciones profesionales, cooperativas, colonias y sociedades de fomento. En los departamentos de Salto y de Rivera se pasó, así, de una única mesa a tres o cuatro en función de ese proceso. El estudio en el Uruguay muestra claramente la conjugación imbricada entre las tres modalidades de difusión y el papel cada vez más importante de la integración regional “por abajo” y de los movimientos sociales en ese proceso.

## **Análisis comparativo de los procesos de difusión de políticas de DTR y lecciones**

### ***Comparación de los procesos***

Para un entendimiento de las dinámicas de difusión de políticas públicas de desarrollo territorial rural organizamos en dos grandes grupos varias de las categorías de análisis, según se explica a continuación:

### ***Vectores de difusión y actores claves***

Fuera de El Salvador donde existió un mecanismo de transferencia por medio del conjunto Partido/gobierno del Brasil, los vectores de las políticas de DTR, en la Argentina y en Uruguay son más bien difusos y divididos entre organizaciones internacionales, academia y movimientos sociales.

Las organizaciones internacionales han financiado diagnósticos y planes (el BID en Argentina, la UE mediante la cooperación española en Uruguay) o entrenamientos

por medio del IICA en los dos países. Las consultorías para esas intervenciones fueron también confiadas a académicos y peritos internacionales (del RIMISP en Argentina, del IICA en Uruguay). Lo anterior provoca el encuentro permanente de este tipo de actores, como también el paso de ellos de una institución a otra. Por ejemplo, en Argentina y en el Uruguay el papel de la academia (en los niveles internacional, regional y nacional) pasa por los universitarios que asumen un papel de consultor (diagnóstico BID en Argentina) o de cargo de confianza en el gobierno (Director nacional de ordenamiento territorial y directores del Instituto Nacional de Colonización en Uruguay). El mecanismo de integración regional por la base, en los dos países funcionó por medio de la REAF, no obstante, de manera no central o decisiva.

### **Transferencia, convergencias y reinterpretación**

El Programa Territorios del Progreso de El Salvador, representa, como antes se ha dicho, un ejemplo emblemático de transferencia de política pública mediado por un acuerdo de cooperación Sur-Sur. Hay dos actores fundamentales para dar inicio al proceso de transferencia, los presidentes Funes y Lula y, junto con ellos, un actor encargado de transferir los objetivos e instrumentos del Programa de la Ciudadanía para ese país. Es posible decir, como señalado por Perafán (2018), que es una transferencia *hard*, diferente de los otros dos casos estudiados donde la diseminación es más de ideas, ideologías, conceptos y nociones del enfoque territorial para el desarrollo rural.

Tanto en Argentina como en Uruguay gestores, académicos y actores locales se apropian de la retórica territorial, pero, así como en Brasil, el discurso está lejos de la práctica en el momento de la implementación. En El Salvador, la fuerza del discurso recae sobre la necesidad de establecer y mantener los espacios de participación, independiente de otras ideas que alimentan este abordaje. La convergencia de las políticas públicas es evidente en los casos de la Argentina y Uruguay, sobre todo en lo que dice respecto a las órdenes cognitiva y funcional como referenciado por Sabourin y Grisa (2018).

En relación con la reinterpretación aparecen aspectos comunes de la referencia brasileña en comparación con la referencia europea. Podemos destacar cuatro características:

- la participación de los actores, así sea más discursiva que real en Argentina,
- en Argentina y en Uruguay la ejecución de la política de DTR por ministerios sectoriales, dirigidos al segmento de la agricultura familiar.

- la no asociación del sector privado, por la naturaleza del foco para agricultura familiar de la política territorial o por la falta de interés de ese, en los tres casos, pero en particular para el caso salvadoreño.
- la baja capacidad de *enforcement* otorgando un carácter de *soft law* a las acciones y proyectos, esencialmente fomentadas a partir de subsidios.

### **Discusión, aprendizajes y consideraciones finales**

La primera lección, confirmando nuestra hipótesis, es que las políticas públicas de DTR fueron difundidas mediante una hibridación de modos o vectores. Pueden citarse: relaciones bilaterales entre los países, acciones de cooperación sur-sur, actuación de los movimientos sociales, interacción entre académicos, influencia de diversas organizaciones internacionales, debates regionalizados y, por consiguiente, cierta “convergencia” de políticas públicas por base o “por abajo”.

El caso específico de la REAF<sup>14</sup> está más relacionado a un mecanismo de difusión “por abajo” (Pasquier, 2002). La REAF emergió de las reivindicaciones de los movimientos sociales organizados en nivel regional e internacional, en particular de los representantes de los “olvidados” por el crecimiento económico y agrícola. Así las agencias gubernamentales hayan tenido un papel relevante en su constitución, especialmente en el caso brasileño, la organización en red de la REAF contempla la participación social en la construcción de las recomendaciones de las políticas públicas para la agricultura familiar en la región. De hecho, se trata de un ejemplo de cómo la participación social puede contribuir para profundizar el proceso de integración regional en una dinámica con una fuerte vinculación de las organizaciones de agricultores y en la perspectiva de incidir sobre las políticas públicas de los países integrados al bloque regional, proceso bien diferente de la lógica privada de las corporaciones y de la agricultura patronal de grande escala que, desde las orígenes del bloque, predominó en el sector agroalimentario (FIDA, 2013; Maluf et al, 2014).

La actuación de académicos y estudiosos del medio rural también ha contribuido para la difusión de los modelos brasileños, sea por medio de convenios y proyectos de cooperación entre universidades latino-americanas, sea por medio de la diseminación de conceptos y/o interpretaciones y análisis sobre las políticas públicas brasileñas. Los universitarios ya habían sido responsables por la introducción y difusión en América

14 Creada en junio de 2004 por el Grupo Mercado Común (GMC), la REAF fue una iniciativa del gobierno brasileño al diagnosticar que faltaba un espacio de coordinación entre los países miembros para la construcción de una agenda positiva de integración en la temática de lo rural, así como para incentivar las políticas públicas de producción y comercio para la agricultura familiar.

Latina del modelo europeo de políticas de DTR como, por ejemplo, del programa LEADER (Champetier, 2003; Massardier e Sabourin, 2013).

El segundo aprendizaje es que los modelos brasileños influenciaron las políticas de DTR en los países estudiados, según diversas modalidades e intensidades. En la mayoría de los casos, los actores entrevistados afirmaron tener conocimiento o haberse “inspirado” (Dolowitz e Marsh, 2000) o “copiado” (caso de El Salvador) el modelo brasileño.

Sin embargo, también hay casos de minimización de esta influencia. Los interlocutores subrayan la anterioridad de instrumentos endógenos o nacionales. También revitalizan el carácter decisivo del modelo brasileño dando mayor énfasis para organizaciones internacionales o iniciativas de cooperación con la sociedad civil. Un caso emblemático de no reconocimiento de contribuciones de la experiencia brasileña es aquel de las políticas de DTR en Argentina, reivindicadas como totalmente endógenas por los cuadros del INTA. Para esos gestores, en virtud del proceso de descentralización y capilaridad del INTA, sus acciones ya presentaban naturalmente e históricamente una actuación territorial a favor del desarrollo rural. En Uruguay, los gestores reconocen las influencias externas, pero reivindican una reinterpretación totalmente nacional y local, que puede ser verificada en los hechos (Sabourin et al, 2015).

El tercer aprendizaje es que los modelos de políticas de DTR que circularon entre los tres países estudiados fueron reajustados en cada país en función de factores endógenos como las instituciones y políticas públicas ya existentes en el país que generan una complementariedad institucional o dependencia de camino. Argentina, por ejemplo, ya tenía una extensa regionalización de investigación y extensión rural con el INTA. A partir de los recursos organizacionales y simbólicos del INTA, fue posible un trabajo más orientado para la agricultura familiar o de pequeña escala en el desarrollo territorial rural. Tales procesos son coherentes con la relación que establecen Dolowitz e Marsh (2012) entre a transferencia y el ciclo de la política pública. Para esos autores, cuando nuevos actores e instituciones se envuelven en la formulación de las políticas, ellos traen diferentes conjuntos de conocimientos, intereses y motivaciones.

En este sentido, siguiendo la tipología de Dolowitz y Marsh (2000), podemos considerar que las experiencias emergentes en los países “receptores” fueron inspiradas de los modelos brasileños (y en el caso de El Salvador, copiadas). O, en otros términos, siguiendo la proposición de Hassenteufel (2008), puede afirmarse también que hubo un proceso de traducción, envolviendo la recreación de orientaciones, contenidos e instrumentos de política pública (Hassenteufel, 2008; Lascoumes, 2006). Dolowitz y Marsh (2012) también llaman la atención para la relación entre los tipos de gobernanza y la difusión de la política pública. En el caso de El Salvador es más próximo de una gobernanza del tipo jerárquico con una participación más

directa de los altos escalones de los respectivos gobiernos. Ya, en los casos de Argentina y Uruguay corresponden más a un tipo de gobernanza en red con una mayor variedad de influencias por parte de múltiples actores.

**Agradecimientos** Los resultados presentados en este artículo provienen del proyecto TRANSBRASIL (Diseminación de modelos brasileños de políticas públicas para la agricultura familiar en América Latina) financiado por el CNPq Universal 2014 (N° 443245/2014-2) y el proyecto ECOS Sur MESAS n°U14H01 entre el CIRAD y la UDELAR.

## Bibliografía

- 68
- Agencia Brasileira de Cooperação – ABC. 2014. Base de Dados CSS e proteção Social. Sitio ABC, observatório Brasil e o Sul.
- Berdegue, J. y Modrego B. (Editores) 2012. *De Yucatán a Chiloé, dinámicas territoriales en América Latina*. Buenos Aires: Teseo, IDRC/CRDI, RIMISP, 599p.
- Berry, F.; Berry, W. 1999. “Innovation and Diffusion Models in Policy Research”. In Paul A Sabatier (ed). *Theories of the Policy Process* Westview, pp. 223–260.
- Bhagwati, J. 2007. *In defense of Globalization with a new Afterword*, Oxford: Oxford University Press,
- Biermann, F., Pattberg, P., Van Asselt, H. y Zelli, F. 2009. “The fragmentation of global governance e architectures: a framework for analysis”, *Global Environmental Politics*. V. 9, n°4, pp. 14-40.
- Bonnal, P. 2010. *La production des politiques et compromis institutionnels autour du développement durable*. Rapport du Projet Propocid, Paris: ANR-06-ADD-016.
- CEPAL 2010. *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL Colección Documentos de proyectos.
- Champetier, Y. 2003. *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.
- Cunha, B. L. 2010. “A projeção internacional da Estratégia Fome Zero. In: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome” in *Fome Zero: uma história brasileira* - Vol. 3. Brasília, MDS, p. 80-89.
- Dabène, O. 2009. *The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations*, New York: Palgrave Macmillan.
- Dàvila Aldàs, F. 2011. “América Latina y la globalización”, *Revista de Relaciones Internacionales*, n° 101-102, 208: 33-56.

- De Janvry, A.; Sadoulet, E. 2004. *Toward a territorial approach to rural development: International experiences and implications for Mexico's Microregions Strategy*, Berkeley: University of California
- Delpeuch, T. 2009. «Comment la mondialisation rapproche les politiques publiques» *L'Économie politique*, V3 n° 43, pp 77-99.
- Dolowitz, D. y Marsh, D. 2012. "The Future of Policy Transfer Research". *Political Studies Review*, 10 (3) : 339-345.
- Dolowitz, D. y Marsh, D.. 2000. "Learning from abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making". *Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions*, N°13 : 5-24.
- Dumoulin, D. 2010. "Configurations sociales transnacionales: quelles compétences pour les passeurs d'échelles? Exemples des politiques de la conservation de la nature » in Séminario *La fabrique multi-niveaux des politiques. Les approches multi-niveaux des politiques publiques*, Montpellier : CIRAD.
- Elverdin J. 2015. *Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios: documento base y estructura organizativa*. Buenos Aires: Ediciones INTA, 160p.
- Evans, M. 2009. "Policy transfer in critical perspective", *Policy Studies*, v.30 : 243-68.
- Faria C. 2012. "A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados", *Interseções* v. 14 n. 2, pp. 335-371
- Fiori, J. 2011. *Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana*. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, N°42). 34p.
- FUNDO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA – FIDA . 2013. *Impacto del Diálogo sobre Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en el MERCOSUR*. Montevideo (Ur.): Programa Regional FIDA/ Mercosul
- Gwynne, R. y Kay, C. 1999. *Latin America Transformed. Globalization and Modernity*, Arnold: Oxford University Press.
- Hassenteufel, P. 2005. «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*, v.55 (n.1) :113-132.
- Hassenteufel, P. 2014. «Convergence». In: Boussaguet, Laurie; Jacquot, Sophie; Ravinet Pauline; *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses de SciencesPo., 180-187.
- Hassenteufel, P. 2008. *Sociologie de l'Action Publique*, Paris: Armand Colin.
- Lascoumes P. 2006. «Traduction» In: Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Les Presses de Sciences Po. p. 439-445.

- Leite C., Suyama, B., Waisbich, L. ; Pomeroy, M.; Constantine, J.; Navas-Aleman, L.; Shankland, A. y Younis, M. 2014. *Brazil's engagement in international development cooperation: the state of the debate*. Brighton (UK): Institute of Development Studies/Articulação SUL/CEBRAP, 59, 103 p.
- Maluf, R., Schmitt, C. y Prado, B. 2014. *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*. Rio de Janeiro: CERESAN/COPROFAM/OPPA.
- Massardier, G. 2008. *Politiques et action publiques*, Paris. Armand Colin , 276p.
- Massardier, G. y Sabourin, E. 2013 “A Latin-American way of regionalization through policy making: Between globalization, policy transfer and regional production of policies, the case of territory rural development” in: ICPP *International Conference on Public Policy, Policymaking in Latin America*, Grenoble, 26-28 June 2013.
- Meyer, J.; Frank, D., Hironaka, A., Schofer, E. y Tuma, N. 1997. “The Structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990”, *International Organization*, V. 51, No. 4, pp. 623-651.
- Milhorance de Castro, C. 2013. “A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 56, nº 2, pp. 05-22.
- Musiałkowska, I. 2006. *Transfer of the European Regional Policy to Latin America*, Colchester, University of Essex, European Consortium for Political Research (ECPR).
- Niederle P. A. 2015. *REAF Mercosur: una década de coproducción de políticas públicas entre el estado y la sociedad civil*. Santiago de Chile: FAO.
- Oliveira, Osmany P. 2016. “Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos”, *Opinião Pública*, vol 2, nº2 p. 219-249.
- Oliveira, Osmany P. y Faria, Carlos Aurelio P. 2017. “Policy transfer, diffusion and circulation” *Novos estudos CEBRAP*, v.36, p. 13-32.
- Pasquier, R. 2002. « L'europanisation par le bas : les régions et le développement territorial en France et en Espagne », in J. Fontaine, P. Hassenteufel, *To change or not to change ? Le changement de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, pp. 171-188.
- Pasquier, R. y Weisbein, J. 2004. « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », *Politique européenne*, nº12, p. 5-21.
- Peck, J. y Theodore, N. 2015. *Fast Policy. Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

- Peck, J. y Theodore, N. 2012. "Follow the Policy: A Distended Case Approach" in *Environment and Planning A*, Vol. 44 N° 1, : 21-30.
- Perafán M. 2018. Dos Territórios da Cidadania aos Territórios do Progresso: O caso da transferência da política de desenvolvimento territorial do Brasil para El Salvador. in Sabourin E ; Grisa C. (org.) *A difusão de políticas brasileiras para agricultura familiar na América Latina e Caribe*, Porto Alegre. Ed. Escritos, pp.
- Perafán, M. ; Grisa, C. y Calderon, P. 2018. As compras públicas da agricultura familiar na Colômbia: disseminação, tradução e institucionalização das ideias in Sabourin E ; Grisa C. (org.) *A difusão de políticas brasileiras para agricultura familiar na América Latina e Caribe*, Porto Alegre: Ed. Escritos, pp. 116-140.
- Pomeroy, M. y Suyama, B.. 2016. "Transferência de políticas de proteção social e segurança alimentar: Questões emergentes da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento brasileira" in *International Seminar on Policy Diffusion*, São Paulo, CEBRAP, 9-11 de maio 2016.
- Risse-Kappen, T. 1995. *Bringing transnational relations back in: Non-state actors, domestic structures and international institutions*, New York: Cambridge University Press, 323p.
- Rodrik, D. 2011. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York: Norton.
- Ropp S. y Sikkink K. 1999. "International norms and domestic politics in Chile and Guatemala". In Risse-Kappen, Thomas, Stephen C. Ropp, Kathryn Sikkink (ed). *The power of human rights: international norms and domestic change*. New York: Cambridge University Press pp 172-204.
- Rosenau, J. 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring governance in a Turbulent World*, New York: Cambridge University Press.
- Sabourin, E.; De Torres, MF, Arbeletche, P, Massardier, G., Courdin, V., Morales, H. y Tourrand, JF. 2015. « Politiques publiques et élevage en Uruguay : premiers effets des mesures environnementales et de développement territorial » in *Revue Vertigo*, V. 15, n°1.
- Sabourin, E; Samper, M y Sotomayor, O (Eds) 2015. *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*. San José, C.R. IICA, 380p.
- Sabourin, E ; Massardier, G; Sotomayor, O. 2016 "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, 75-98, Quito (Flacso).
- Sabourin, E y Grisa C. (org.) 2018. *A difusão de políticas brasileiras para agricultura familiar na América Latina e Caribe*, Porto Alegre. Ed. Escritos, 380p.
- Schejtman, A. y Barsky O (Comp.) 2008. *El desarrollo rural en la Argentina*. Un enfoque territorial, Buenos Aires, Siglo XXI.



- Schetjman, Alejandro y Berdegue, Julio. 2004. *Desarrollo territorial rural.* Santiago de Chile: Ed. RIMISP, BID, FIDA. *Debates y Temas Rurales n° 1.*
- Secretaria Técnica da Presidência da República do El Salvador. 2013. *Territorios de Progreso: Una práctica de articulación institucional con participación ciudadana.* San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Sepulveda, S., Rodriguez, A., Echeverri R. y Portilla, M. 2003. *El enfoque territorial de desarrollo rural,* San José, C.R. IICA, 180 p.
- Serrano, C y Fernandez, I. 2005. *Estudio Comparativo Descentralización de las Políticas y Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina,* Washington DC: BID (serie Dialogo Político) 137p,
- Sotomayor, O. 2013. “Programas de Desenvolvimento Territorial na América Latina. Debate com Octavio Sotomayor”, in *Sustentabilidade em Debate*, 4 (2) : 101-112.
- Stone, D. 2001. *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas,* University of Warwick. CSGR, Working Paper No. 69/01 April 2001, in [http://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP\\_Stone\\_wp6901.pdf](http://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP_Stone_wp6901.pdf), acceso 25/07/2017
- Stone, D. 2004. “Transfer agents and global networks in the ‘transnationalization’ of policy”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11 (3) : 545-566.
- Valderrama, M. 2004. “Los procesos de descentralización en América Latina y la cooperación europea, in José Luis Rhi-Sausi, *Desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea,* Recal-Cespi, p. 49-62.
- Veiga, J. 2001. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento,* Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/ NEAD) 108 p.
- Vieira Martins J. 2014. “MERCOSUL: A dimensão social e participativa da integração regional” in Neto Desiderato (Org) *O Brasil e novas dimensões da integração regional*, Rio de Janeiro : Ipea, 2014. pp 101 142.
- Vigevani, T. y Romanzini H. 2001. “The Impact of Domestic Politics and International Changes on The Brazilian Perception of Regional Integration”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, n°1, 125-155.

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

## *Abordando la fragmentación de los complejos de regímenes de clima y biodiversidad: el papel de los servicios de los ecosistemas y el pago por los servicios ambientales*

Marie Hrabanski\* and Jean François Le Coq\*\*

73

### Abstract

In the realm of global governance, fragmentation is a recognized and recurrent feature and the multiple causalities underlying global governance issues along with their often cross-sectoral and cross-scale dynamics constitute major driving forces for fragmented governance. The article aims to identify the interactions between the elements of two regime complexes: climate and biodiversity. We argue that despite the different structuration and history of climate and biodiversity regime complexes, the notion of Ecosystem services, in developing specific policy instruments such as payments for environmental services, contributes to the synergy of these two complexes regimes. Indeed, ES concept has been an “integrative” and “bridging” concept that facilitated the creation of linkages between climate and biodiversity regimes complexes. First, the international diffusion of the ecosystem services concept has been possible though bringing organizations involved in both regimes complexes. Second, the market based instruments for ecosystem services and biodiversity, especially payment for environmental services has been the operational setting that enables to create at national and/or local scales the operational synergies between both issues and regimes. Payment for environmental services can achieve jointly biodiversity conservation and some mitigation and adaptation objectives.

**Keys words:** Governance, Environmental, Climate regimes, Biodiversity regimes, Ecosystem services.

\* Doctora en Sociología. Correo electrónico: marie.hrabanski@cirad.fr

\*\* Doctor en Agroeconomía. Correo electrónico: jflecoq@cirad.fr

## Resumen

En el ámbito de la gobernanza global, la fragmentación es una característica reconocida y recurrente. Las múltiples causalidades subyacentes en los desafíos de la gobernanza global, así como las dinámicas inter-sectoriales e inter-escalas, constituyen las mayores fuerzas impulsoras de esta gobernanza fragmentada. Este artículo tiene como objetivo identificar las interacciones entre los elementos de dos complejos de régimen: el complejo de régimen climático y el de biodiversidad. A pesar de las diferencias de procesos de estructuración e dinámicas históricas de los complejos de régimen climático y de biodiversidad, la noción de servicios eco-sistémicos y el desarrollo de instrumentos de tipo pago por servicios ambientales, han contribuido para crear sinergias entre estos dos regímenes. El concepto de servicios eco sistémicos ha sido un concepto “integrador” y “de enlace”, que ha facilitado la creación de vínculos entre los regímenes climáticos y de biodiversidad. Primero, la difusión internacional del concepto de servicio eco-sistémico ha sido posible reuniendo organizaciones que participaban de los dos regímenes. Segundo, los instrumentos de mercado para servicios eco-sistémicos y biodiversidad, en particular los pagos por servicios ambientales, han constituido el dispositivo operacional que permitió crear a nivel nacional y/o local, sinergias operativas entre los dos desafíos y regímenes. El pago por servicios ambientales permite juntar/reunir objetivos de conservación de la biodiversidad y de mitigación e adaptación al cambio climático.

**Palabras clave:** Gobernanza, Servicios ambientales, Régimen de clima, Régimen de biodiversidad, Servicios ecosistémicos.

## Introduction

In the realm of global governance, environmental issues are fragmented in several regimes such as climate, biodiversity, water and desertification. The idea of an international regime, defined in broad terms as “norms, rules, and procedures agreed to in order to regulate an issue-area” (Haas 1980), has led to numerous studies on international governance with respect to three general questions: the emergence of regimes, their effectiveness, and the transformation of their forms of governance (Hasenclever, Mayer et al. 1997). The question of interdependence between agreements and institutions has occupied studies from early on: E. Haas points out that “Nowadays, governments recognize complex cause-and-effect linkages between issues they once considered as distinct” and reignites the idea of “complex interdependence” to highlight the complex and tangled mass of questions that States and international organizations seek to manage at the international level (Haas 1980). More recently, Orsini, Morin, & Young defined a regime complex “as a network of three or more international regimes that relate to a common subject matter; exhibit overlapping membership; and generate substantive, normative, or operative interactions recognized as potentially problematic whether or not they are managed effectively” (Orsini, Morin et al. 2013).

As environmental issues are complex and interlinked, fragmentation of regime complex that are addressing these issues may hinder effective management and solution to address them, creating overlap, tension, leading to an inefficiency of regulation proposed (Biermann, Pattberg et al. 2009; Van Asselt 2011; Zelli and van Asselt 2013). Whereas climate change (CC) and biodiversity are part of environmental issues, some antagonism is prone to appear.

Hence, this article aims to identify the interactions between the elements of two regime complexes: climate and biodiversity<sup>1</sup> In the realm of global governance, fragmentation is a recognized and recurrent feature (Biermann, Pattberg et al. 2009), and the multiple causalities underlying global governance issues along with their often cross-sectoral and cross-scale dynamics constitute major driving forces for fragmented governance. However, the concept of regime complex (Keohane and Victor 2010) allows us to look beyond this apparent fragmentation and take into account the different elements at the global level and at the local level which contributes to the cooperation between regime complex. We argue that despite the different structuration and history of climate and biodiversity regime complexes, the notion of ecosystem services (ES), in developing specific policy instruments such as payments for environmental services (PES), contributes to the synergy of these two complexes regimes.

In the first part, thanks to the concept of regime complex and its relevance to understand global environmental governance, we examine the emergence and dynamic of these two regime complexes, climate and biodiversity. In the second part, we discuss the interaction modalities between regime complexes through the genesis of ecosystem services concept, his promoters and the market based instruments which are developed to foster provision of ES.

## **Part I: Emergence and structuration of the climate and biodiversity regime complexes**

### ***The concept of regime complex in global environmental governance and methods***

The multiplication of agreements, regimes, and institutions as well as the interventions of an increasing number of different actors (state and non-state actors, transna-

<sup>1</sup> Most of the theoretical part of this article was presented and discussed during the 8th Pan – European Conference on International Relations, in 2013. Hrabanski, M; Pesche, D., Fragmentation, circulation, and regime complexes : the network of experts and organizations at the interface between climate and biodiversity, 8th Pan – European Conference on International Relations, One International Relations or Many? Multiple Worlds, Multiple Crises, 18-21 septembre 2013, Warsaw (Poland).

tional actors...) in global governance lead certain studies to a more comprehensive understanding of the complicated dynamics of interdependence, fragmentation and coherence of regime complex. At this point, fragmentation is fully recognized as a recurrent feature of global environmental governance (Biermann, Pattberg et al. 2009). According to the authors, analyzing the fragmentation is a way to develop a research agenda on global governance architectures rooted in the earlier works on interlocking institutions, and more recent works on the interplay or overlap between international institutions or regimes (Biermann, Pattberg et al. 2009).

The multiple causalities underlying global governance issues, often cross-sectoral and cross-scales in nature are major factors behind the forces driving this fragmentation of governance involving the interactions between various networks, institutions, values, and norms. Biermann and his colleagues set out to differentiate three types of fragmentation: synergic, cooperative, and conflictive (Biermann, Pattberg et al. 2009).

To characterize the CC and biodiversity regime complexes, we first carried out a review of scientific literature and documents including legal texts (conventions...) and document related to international organizations, governments and non-governmental organizations (NGOs) participation and positioning within the CC and biodiversity regime. This information was processed to analyze the dynamics of complex regime using as a framework the proposal of Young (1998) who showed (on the Arctic accords) that overall process of regime formation can be address considering three (development) stages: agenda formation, negotiation, and operationalization. This information was also used to capture the degree of fragmentation of the regimes. For that purpose, we characterized the three components of the regime complex: i) the agreement component, that we grasp through the number of international conventions related to the issue, ii) the science component that we characterize through an analysis of the science policy interface of the regime (Hrabanski and Pesche 2016; Vadrot 2016), which capture the scientific community structuration that feed the decision process in the regime, and iii) the operational component, we capture through the number and nature of specific protocol to operationalize the agreements (conventions). In a third phase, analyzing document and actors' networks involved in both regimes, we derived the interactions among them. This analysis was supported with some interviews of actors involved in both regimes and some ethnographic survey, especially within the recent Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES<sup>2</sup>) meetings.

2 The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) is an independent intergovernmental body, established by member States in 2012. It provides policymakers with objective scientific assessments about the state of knowledge regarding the planet's biodiversity, ecosystems and the benefits they provide to people, as well as the tools and methods to protect and sustainably use these vital natural assets.

Additionally, we analyzed the ES concepts genesis and diffusion, based on literature review and complementary interviews of actors involved in ES diffusion process at international level. Furthermore, we review evidence of implementation of payment of environmental services schemes to grasp their capacity in achieving jointly climate and biodiversity goals, and thus participating in this way to bring closer these two regimes.

### ***The unified and linear climate regime complex***

It has become trite to point out that global warming or climate change is a world-wide problem, and the climate regime complex is fairly unified as compared to the more recent regimes of biodiversity. Additionally, dynamic of climate regime appears to be linear and follow the three stages of regime development proposed by Young (Young 1998): agenda formation, negotiation and operationalization.

Andresen and Agrawala (2002), contend that the agenda formation period of the climate regime extends from the late 1950s to the start of intergovernmental negotiations in early 1991. In this first stage, the creation of the IPCC (1988) is an achievement, and it makes up one of the three essential elements of the climate regime complex (Paterson 1993; Dahan Damedico and Guillemot 2006; Encinas de Munagorri 2009). The second or “negotiation stage” begins in 1991 with the adoption of the Climate Convention and continues (UNFCCC) until the adoption of the Kyoto Protocol in December 1997. The UNFCCC along with the subsequent Conferences of the Parties (COP) constitute the base of world governance for the climate. In the convention framework adopted in 1992, the goal of a reduction of greenhouse gases is established and will lead to commitments to actual numbers. The third stage of “operationalization” is achieved beginning in 1997 with the adoption of the Kyoto Protocol. The protocol attempts to secure the commitments made in the UNFCCC by putting in place the mechanisms known as Flexibility Mechanisms<sup>3</sup> (Schneider 1998; Tietenberg 2003; Goers, Wagner et al. 2010). After Kyoto, and following the failure of the conference in Copenhagen, that was meant to reorganize terms for a second agreement, the Paris agreement, in 2015. The

3 Rather than set up a system of taxes, the Kyoto Protocol put in place economic incentives in the form of two types of mechanisms which are different but unified by the creation of a carbon unit as the means of exchange: carbon emissions trading by the States, and two project-based mechanisms, the clean development mechanism (CDM), and Joint Implementation (JI). Supported by the US, this scheme was first considered with extreme prudence by the Europeans before becoming its principal defenders after the turn of the century. In the end, the Unvoited States did not ratify the Kyoto Protocol when the Senate legislature determined that it hurt US competitiveness against emerging countries that would not have the constraint of limiting their emissions under the Kyoto framework.

agreement is based on a bottom up, voluntary process of commitment of countries (in form of “Intended Nationally Determined Contributions, INDC), and a regulation based on cooperation principles (Caron and Treyer 2015; Okereke and Coventry 2016)

Although the climate regime complex may interact with other regime complexes (commerce, biodiversity), it remains nevertheless a regime complex that is unified around a single convention, and structured around three essential elements : a single convention (UNFCCC), a single science policy interface (IPCC) and some operational elements (Kyoto protocol then Paris Agreement). Consequently, climate regime complex is less fragmented than the biodiversity regime complex.

### ***The fragmented biodiversity regime complex***

Few works attempt to understand the biodiversity regime complex as a whole since the complex is scattered among several sub-groups, all of which address specific dimensions of biodiversity while still being conducted to deal with the same themes (Le Prestre 2004; Velázquez Gomar 2013; Gomar, Stringer et al. 2014; Le Prestre and Compagnon 2016). In addition, the creation of the biodiversity regime complex has not followed a linear evolution, leaving little relevance to Young’s theory on the construction of regimes (Young, 1998). Above all, several International Conventions on different biodiversity topics were ratified before the famous Convention of biological diversity (1992), that is why the biodiversity regime complex is characterized by its fragmentation.

Historically, well-known scientists begin to draw attention in the late 1970s to a mounting concern over the extinction of species (Carson 2002). But it is the middle of the 1980s before the “biodiversity crisis” (Takacs 1996) that it becomes a focus for the media, leaders, and the general public opinion through the emergence and diffusion of the neologism, “biodiversity” (as a contraction of biology and diversity).

In 1992, although the Convention on Biological Diversity (CBD) could be considered as offering an encompassing framework for biodiversity questions, it is primarily concerned with regulatory questions of access to genetic resources, especially through the 2000 complementary agreement on biosecurity (the Carthage Protocol, and later the Nagoya Protocol of 2010). Thus the questions of genetic resource management take precedence over the questions of natural habitat and species conservation (Boisvert and Vivien 2010). Today, there are more than 150 multilateral environmental agreements (MEAs) related to biodiversity, some regional and some global, some issue-related, others general. Some of the most important

ones, from a conservation perspective, are the Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS), the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), the Convention on Wetlands of International Importance (Ramsar Convention), the Convention concerning the protection of the World Cultural and Natural Heritage (WHC), the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (IT-PGRFA) and finally the Convention on Biological Diversity (CBD), a group of MEAs often referred to as the “biodiversity cluster”. Of course, the biodiversity complex extends across scales, with its vertical interactions with the more or less integrated national biodiversity policies, as much as horizontal interplay between MEAs (Anderson 2006; Gomar, Stringer et al. 2014; Gomar 2016). Given the growing importance of transnational governance initiatives, in particular public/private partnerships in sustainable forestry, wildlife conservation, it is important to include non-state actors. Their role is much broader and farther reaching than being mere observers in the conferences of parties and other international negotiations, although their participation in these forums is far from anecdotic (Orsini and Compagnon 2011; Orsini 2014). Lots of NGOs, for are some strong supporter of many MEAs at an early stage, including the CBD, and plays a role in monitoring their implementation (Hrabanski, Bidaud et al. 2013).

### ***The climate and biodiversity regimes complexes: two different histories and structuration***

The structuration and histories of climate and biodiversity regimes complexes are really different. The first one is unified around a single convention (UNFCCC)<sup>o</sup> and structured around three main elements : a convention, a science policy interface and some agreements. On the contrary, biodiversity complex regime is fragmented between several conventions and several protocols. Even though the UNFCCC and the CBD are both signed in 1992, the climate regime complex simply acquires an implementation instrument from the decisions of the COP of the UNFCCC. In the biodiversity regime complex, two protocols come later with the signature in 2000 of the Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, then the 2010 Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity, but these protocols only covered a specific dimension of biodiversity questions.

Concerning science policy interface, in the climate complex regime, the IPCC was established in 1988, and has produced general and special reports on global



warming. It will inspire subsequent creations the Millennium ecosystem assessment (MA) between 2001 and 2005. The MA is an important step in the process of the unification of multilateral agreements dealing with biodiversity that finally succeeds in 2012 with the creation of the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) based on the model of the IPCC.

Despite some the interconnection between climate change and biodiversity regarding actors involvement (e.g. United Nation Environmental Program - UNEP) and a specific initiative, REDD+ that comes from the climate regime complex but integrates biodiversity concern<sup>4</sup>, these two issues remained mainly address separately within /through two regime complexes with very different history and structure (table 1).

Table 1. Characteristics of climate and biodiversity complex regime

Component of the complex regime	Climate complex regime	Biodiversity complex regime
Agreement component (Convention)	A unique convention: CNUCCC (1992)	Multiple conventions: CDB (1992), Ramsar, (1971) CITES (1973), CMS (1979)
Science component (Science policy interface)	IPCC (1988)	IPBES (2012)
Operationalization component (protocol)	Successive : Kyoto protocol (1997); Paris agreement (2015)	Fragmented: Nagoya Protocol (2010), Cartagena Protocol (2000)

Source: authors based on bibliographical review.

4 REDD+ is an initiative to Reduce Emissions from Deforestation and forest Degradation, and foster conservation, sustainable management of forests, and enhancement of forest carbon stocks. Negotiation on REDD+ were launched in the framework of UNFCCC during Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change held in 2005 (COP-11) but although international negotiation did not come up with international agreement, many multilateral and bilateral funds and programs has been created and implemented such as Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) of the World Bank, or the UN-REDD programme (Corbera and Schoeder 2011 (Corbera, E. and H. Schroeder (2011). "Governing and implementing REDD+." *Environmental Science & Policy* 14(2): 89-99.)

## **Part 2: Ecosystem services concept in favor of the synergy of the climate and biodiversity regime complexes**

While climate and biodiversity complexes followed different paths, we argue that the notion of ecosystem services (ES), in developing specific policy instruments such as payments for environmental services, contributes to the synergy of these two complexes regimes. More precisely, three drivers, derived from the genesis of ES concept, contribute to the synergy of the two complex regimes studied. First, the global framing of this concept participates to bring closer biodiversity and climate change issues. Secondly, some actors who diffused the ES concept are involved in the two complex regimes and act as international brokers in transferring norms between these two complex regime (Dolowitz and Marsh 1996) . Thirdly, the tendency to address ES through ES valuation and operationalize it through market mechanisms, especially payment for environmental services (PES) creates some synergy between both complex regimes, because PES can achieve jointly biodiversity conservation and some mitigation and adaptation objectives.

### ***Ecosystem services concept, a global concept beyond biodiversity***

Since the 1992 Rio summit, global environmental changes have become a growing preoccupation and global scientific assessments have become more and more frequent. These assessments, like the Millennium ecosystem assessment (2001-2005), can be regarded as a formal effort to assemble selected knowledge in order to make them publicly available in a form useful for decision making (Mitchell, Clark, Cash, & Dickson, 2006). In this way, at the end of the 1990's, the MA sponsors shared the conviction that highlighting the idea that ecosystems produce services was a strong argument for changing decision makers' thinking with regard to the growing environmental degradation which by then was receiving increasing attention from the media. They argued that to improve human well-being, four categories of ecosystem services: the supporting services (e.g. nutrient cycling, soil formation), provisioning services (e.g. food, timber, fuel), regulating services (e.g. climate, flood regulation), and cultural services (e.g. recreation) must be taken into account.

The evolution of the science-policy interface on the issue of ES seems to follow the same trend as with climate change. Often presented as the biodiversity equivalent of the IPPC initiatives and the Stern report, the MA (2005) and IPBES (2012) have contributed to steer policy on conservation and sustainable management of

biodiversity towards various means of economic regulation (Vadrot 2014; Hrabanski and Pesche 2016; Vadrot 2016). In this way, the notion of ES as a simple indicator that can be easily incorporated into public policy, practical provisions, corporate strategies (Godard and Hommel 2005; Boudia and Pestre 2016; Hrabanski 2017) and international institutions<sup>5</sup>, but more broadly, the ES concept seems to offer a broader frame to address environmental issues. In other words, if the international community in charge of the biodiversity agenda wants a means of measurement, as climate change issues are presented from the standpoint of tons CO<sub>2</sub>, ES concept proposes a global framing for all environmental issues, including climate change considered as a regulating services.

In this way, the ES concept enables to go beyond the fragmentation of the international arenas on environmental issues. More precisely, ES had become a boundary concept (Kull, de Sartre et al. 2015) and is a key concept in biodiversity regime complex (including CC) and has been diffused in the climate regime complex, thanks to several types of organizations.

### ***Organizations implicated in the two regimes***

In the view of the MA's promoters, the involvement of international conventions and intergovernmental organizations should, by extension, help to raise governments' awareness and influence policy on environmental complex regimes. After 2005 and the publication of the MA reports, UNEP, the CBD and other UN agencies were important channels for the MA promoters' work of spreading the concept of ES.

Michonski and Levi show that it is possible to identify 7 large categories of entities that are mobilized in the climate regime complex: 1. institutions focused on the environment, 2. informal leader forums, 3. sectoral institutions, 4. institutions focused on energy, 5. (non-banking) development institutions, 6. Multilateral and development banks 7. Other institutions such as the WTO (Michonski and Levi 2010).

Taking inspiration from this classification, we identify the types of entities that are present in both biodiversity and climate regime complexes. In both regimes, we identify environmental institutions, such as the UNEP, development institutions such as FAO and WFP, multilateral development banks, such as

5 See also the growing concern on indicators and measuring biodiversity (for instance United Kingdom parliament, <http://www.parliament.uk/documents/post/postpn312.pdf>, ; the private sector and NGO's : [http://www.businessandbiodiversity.org/what\\_is\\_measuring.html](http://www.businessandbiodiversity.org/what_is_measuring.html), ; see also the 3<sup>rd</sup> chapter of the TEEB on the use of indicators.

World Bank, and other institutions like the WTO. However, the two complexes do not involve the same informal leader forums, or sectoral institutions. More over energy institutions are not involved in biodiversity regime complex as they are in climate one.

Nevertheless, there are other actors and organizations participating in both complexes. The work of Yamin and Depledge also identifies countries or groups of countries, and NGOs (noting the large families: environmental NGOs, business and industry associations, local authorities, indigenous associations, NGOs tied to research)(Yamin and Depledge 2004).

Combining this work produces a typology of the organizations present in both the climate regime complex and the biodiversity complex based on the following categories:

1. Institutions specialized on the environment such as the UNEP
2. Non-banking development institutions (FAO, WFP)
3. Multilateral development banks (World Bank, BID...)
4. Other institutions such as the WTO
5. Countries and groups of countries such as G77, G20...
6. NGOs (environmental NGOs, NGOs tied to research, business NGOs, indigenous associations, and NGOs tied to local authorities)
7. Research organisms (universities, research centers)

Found at the interface between the two regimes, these 7 types of organizations participate in the circulation of the norms and public policy models between regimes, especially market based instruments such as payment for environmental services.

### ***Payment for environmental services: a policy instrument in favor of the synergy of climate and biodiversity***

Among the MA's most significant contributions were to propose an analytical framework incorporating ES, now embedded in the literature and public policy, and to draw the international community's attention to the monetary value of ecosystems. The main event illustrating this trend is the emergence of The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) initiative in 2008. Building on the conclusions of the MA, Pavan Sukhdev proposes to continue to raise the alarm about the global loss of ES by valuing them in monetary terms. The first step (TEEB, 2008)

was to assess the state of knowledge on the monetary value of ecosystems, show how some policies run counter to sustainable management of ES and list the economic instruments best able to help conserve them. This gradual incorporation of the ES concept in international arenas and national policies has also been facilitated by the tendency to put ES together with valuation of ES and the introduction of market mechanisms, especially payment for environmental services.

Payment for environmental services is an instrument whose primary purpose is to channel multiple stakeholders' efforts into financing and implementing an ecosystem protection scheme. While initially proposed and emphasized as a transaction between ES providers and users (Wunder 2005), the power of coordination and collective learning is emphasized by many authors and shows how PES can make users and suppliers of environmental services aware of the importance of optimal management of the natural resources they depend on (Muradian, 2013). In that way, PES helps to enhance various stakeholders' adaptability by building their capacity for socio-environmental action and innovation (van de Sand, 2012). In addition, their environmental objectives relate to services that either directly promote climate change mitigation through the carbon sequestration and reduction of greenhouse gases emissions, or have an indirect impact in that they improve the adaptability of ecological and human systems (Ezzine-de-Blas, Hrabanski et al. 2016). It is also clear that they contribute to foster CC adaptability (Wertz-Kanounnikoff, Locatelli et al. 2011; van de Sand 2012) as they contribute to hydrological regulation, multifunctionality of agriculture, and thus enhance the resilience of socioecosystems. At global level, Strassburg et al (2010) showed a strong association between carbon stocks and species richness, suggesting that many areas of high value for biodiversity could be protected by carbon-based conservation system. Considering data from 85 countries, Busch et al 2011 showed that reduction in deforestation incentivized by a REDD+ mechanism has the potential to greatly reduce the extinction rate of forest species, and concluded that elements of REDD+ that are most effective for climate change mitigation also offer the greatest benefits for biodiversity. At country level, Locatelli et al (2013), based on a thorough spatial evaluation of ES provision in Costa Rica, evidenced that areas under PES program are providing both biodiversity and carbon sequestration, concluding at synergy results between biodiversity and CC related objectives. Furthermore, PES design and implementation is prone to create dialogue between national institutions oriented toward conservation and CC oriented community. Indeed in most of the existing PES in Latin America (Costa Rica, Mexico, Ecuador, Brazil,...), PES building process has been the results of interaction between forest conservation interests groups and institutions (often driven by biodiversity concern), wood planting interests groups

and institutions more concern by climate change issues, and/or actors concerned by water conservation issues (Ezzine de Blas, Le Coq et al. 2017). Hence multiservice and multiple objective nature of PES makes them a binding tools between climate change and biodiversity conservation strategies.

However, while some authors highlight the synergies between CC and biodiversity which can be achieved through PES (Wendland, Honzák et al. 2010; Busch 2013), the integration of CC and biodiversity complex regimes through the operationalization of PES instruments is facing some limits. First, dominant PES schemes in operation are still mono ES specific and respond to specific objective. As shown in a recent meta-analysis of PES schemes worldwide, PES are distributed in three dominating clusters, that differs in term of objective and promoting actors: “agri-environmental public PES”, “NGO-led biodiversity PES”, and “private commercial carbon PES” (Ezzine-de-Blas, Wunder et al. 2016). A recent review of Latin American PES schemes also shows that operational bundled PES are still a minority compared with water or carbon PES (Raes, Loft et al. 2016). Therefore, it’s worth to notice that specific CC mitigation oriented mechanisms may have negative impacts on biodiversity (Strassburg et al, 2010). As spatial distribution of carbon sequestration and biodiversity services is uneven as in the case of Costa Rica, if CC mitigation instruments are applied strictly from a carbon maximization viewpoint, it may not protect the forests that provide the greatest benefits in terms of biodiversity (Locatelli et al, 2013). An often-cited example for trade-offs between carbon sequestration and biodiversity is the establishment of fast-growing tree species, such as eucalyptus, which might not only replace more biodiversity-rich habitat but could also have implications for the water table, thus increasing the sensitivity of the system to drought (Van de Sand, 2012). Secondly, while being a promissory way to synergic operationalization of CC and biodiversity conservation agendas, bundled PES are prone to experience tensions among objectives during their implementation. For example, while the iconic Costa Rican PES program do integrate the promotion of four environmental services (biodiversity, climate change, water and scenic beauty), tensions appears in the implementation regarding the modality of action of PES as the results diverging views and interests of stakeholders involved in its governance, especially between actors oriented toward biodiversity conservation goals and thus promoting conservation and ecological restauration of forest , and actors interested in wood production and supportive mitigation climate change goals (Le Coq, Froger et al. 2015).

## Conclusion

As facing complex and interlinked environmental issues may be jeopardized by the fragmented nature of environmental regime, synergies between regime complexes is a key issue. As part of environmental regimes, CC and biodiversity issues have been followed different dynamics and exhibit contrasted fragmentation level. Hence, in contrast with climate regime complex, biodiversity regime complex followed a nonlinear dynamics and is more fragmented. Whereas climate regime had integrated some biodiversity concerns (e.g. though REDD+), synergies between both regimes derived from initiatives related to biodiversity regimes following the creation, promotion and diffusion of ES concept. Indeed, ES concept has been an integrative and bridging concept that facilitated the creation of linkages between climate and biodiversity regimes complexes. Indeed, ES concept and derived frameworks integrated CC issue (as regulation services) within biodiversity concerns. The diffusion of the ES concept has been possible though bringing organizations involved in both regimes complexes such as international organization and NGOs. Finally, the market based instruments for ES and biodiversity has been the operational setting that enables to create at national and/or local scales the operational synergies between both issues and regimes. Indeed, whether mono-services specific PES are blooming, multiservice and bundled PES are instruments to deal with both CC and biodiversity issues.

However, even if synergies between climate and biodiversity regimes are facilitated by PES at international, national and even local level, some limitations still difficult to transcend, such as the trade-off between ES (especially between climate regulation services and biodiversity objectives among PES), and the tensions that it creates in the operationalization of PES. Furthermore, the growing interest for biodiversity offsets shows the analogy between climate market-based instruments such as REDD and the Clean Development Mechanism (CDM) and biodiversity compensation. In this way, biodiversity offsetting is a promise to replace nature destroyed and lost in one place with nature somewhere else (Hrabanski 2015; Lapeyre, Froger et al. 2015). As with schemes for reducing emissions from deforestation and forest degradation (REDD), biodiversity offsetting is a way to “pretend you can trade places”. Yet in the scientific community, economists, geographers and ecologists, are insisting that there are risks and limits to the monetary evaluation of biodiversity and the reduction of damage evaluations to compensation based solely on the market mechanisms. On the other side, expectation from carbon market has been disappointing. These limitations and criticisms of market based instruments may reduce their capacity to link both regimes. Indeed, some hesitation on the international scene can be seen. In a FAO report (FAO 2011) in which biodiversity and carbon compensation was thoroughly addressed, the

techniques and strategies proposed are varied and not limited to monetary or market valuations. Furthermore, non-market mechanisms such as collective action and regulation are gaining back interests in international and local debates. The emergence of these new trends, that could either contribute to create new synergies or push toward more fragmentation, constitutes new challenges regarding interrelations within environmental regimes complex.

## Bibliography

- Anderson, E. R. 2006. "Wetlands mitigation banking: Putting your wetlands to work for you and the environment." *Forest Landowner* 65(2): 17-18.
- Andresen, S. and S. Agrawala 2002. "Leaders, pushers and laggards in the making of the climate regime." *Global Environmental Change* 12: 41-51.
- Biermann, F., P. Pattberg, et al. 2009. "The Fragmentation of Global Governance Architectures: a Framework Analysis." *Global Environmental Politics* 9(4): 14-40.
- Biermann, F., P. Pattberg, et al. 2009. "The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis." *Global Environmental Politics* 9(4): 14-40.
- Boisvert, V. and F.-D. Vivien 2010. «Gestion et appropriation de la nature entre le nord et le sud. Trente ans de politiques internationales relatives à la biodiversité.» *Revue Tiers Monde* 2(202): 15-32.
- Boudia, S. and D. Pestre 2016. «Mises en économie de l'environnement et hégémonie politique.» *Ecologie & politique*(1): 13-18.
- Busch, J. 2013. "Supplementing REDD+ with biodiversity payments: the paradox of paying for multiple ecosystem services." *Land Economics* 89(4): 655-675.
- Caron, P. and S. Treyer 2015. «L'agriculture climato-intelligente et les arènes de la négociation internationale sur le changement climatique.»
- Carson, R. (2002). *Silent spring*, Houghton Mifflin Harcourt.
- Corbera, E. and H. Schroeder 2011. "Governing and implementing REDD+." *Environmental Science & Policy* 14(2): 89-99.
- Dahan Damedico, A. and H. Guillemot 2006. «Changement climatique: dynamiques scientifiques, expertise, enjeux politiques.» *Revue de sociologie du travail* 48(3): 412-432.
- Dolowitz, D. and D. Marsh 1996. "Who learns from whom: A review of the Policy Transfer Literature." *Political Studies* 44 (3).
- Encinas de Munagorri, R. 2009. *L'organisation de l'expertise sur le changement climatique. Numéro spécial de Droit et société, Expertise et gouvernance du changement climatique* Paris, LGDJ. 51.



- Ezzine-de-Blas, D., M. Hrabanski, et al. 2016. Payment for environmental services in climate change policies. *Climate Change and Agriculture Worldwide*. E. e. In: TORQUEBIAU, Springer: 277-288.
- Ezzine-de-Blas, D., S. Wunder, et al. 2016. "Global Patterns in the Implementation of Payments for Environmental Services." *PLoS ONE* 11(3): e0149847.
- Ezzine de Blas, D., J. Le Coq, et al. 2017. *Pagos por servicios ambientales en america latina : gobernanza, impactos y perspectivas*. . Mexico, Mexico, Universidad Iberoamericana Ciudad Mexico.
- FAO (2011). *Payment for ecosystem services and food security*. Rome, FAO.
- Godard, O. and T. Hommel 2005. «Les multinationales, un enjeu stratégique pour l'environnement et le développement durable ?» *Revue internationale et stratégique* 4(60): 101-112.
- Goers, S. R., A. F. Wagner, et al. 2010. "New and old market-based instruments for climate change policy." *Environmental Economics and Policy Studies* 12(1): 1-30.
- Gomar, J. O. V. 2016. "Environmental policy integration among multilateral environmental agreements: the case of biodiversity." *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 16(4): 525-541.
- Gomar, J. O. V., L. C. Stringer, et al. 2014. "Regime complexes and national policy coherence: Experiences in the biodiversity cluster." *Global governance* 20(1): 119-145.
- Haas, E. B. 1980. "Why Collaborate?: Issue-Linkage and International Regimes." *World Politics* 32(3): 357-405.
- Hasenclever, A., P. Mayer, et al. 1997. *Theories of International Regimes*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hrabanski, M. 2015. "The biodiversity offsets as market-based instruments in global governance: Origins, success and controversies." *Ecosystem services* 15: 143-151.
- Hrabanski, M. 2017. "Private sector involvement in the Millennium Ecosystem Assessment: Using a UN platform to promote market-based instruments for ecosystem services" *Environmental Policy and Governance*.
- Hrabanski, M., C. Bidaud, et al. 2013. "Environmental NGOs, policy entrepreneurs of market-based instruments for ecosystem services? A comparison of Costa Rica, Madagascar and France." *Forest Policy and Economics* 37: 124-132.
- Hrabanski, M. and D. Pesche 2016. *The Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES): Meeting the challenge of biodiversity conservation and governance*, Routledge.
- Keohane, R. O. and D. G. Victor 2010. "The Regime Complex for Climate Change" *Discussion Paper* [http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/19880/regime\\_complex\\_for\\_climate\\_change.html](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/19880/regime_complex_for_climate_change.html), 10-33.

- Kull, C. A., X. A. de Sartre, et al. 2015. "The political ecology of ecosystem services." *Geoforum* 61: 122-134.
- Lapeyre, R., G. Froger, et al. 2015. "Biodiversity offsets as market-based instruments for ecosystem services? From discourses to practices." *Ecosystem services* 15: 125-133.
- Le Coq, J.-F., G. Froger, et al. 2015. "Understanding the governance of the Payment for Environmental Services Programme in Costa Rica: A policy process perspective." *Ecosystem Services* 16: 253-265.
- Le Prestre, P. and D. Compagnon 2016. 2 IPBES and governance of the international biodiversity regime complex. The Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES): Meeting the challenge of biodiversity conservation and governance. M. Hrabanski and D. Pesche, Routledge.
- Le Prestre, P. G. 2004. *Governing Global Biodiversity*. Hampshire, Ashgate Publishing Company.
- Locatelli, B., Imbach, P., & Wunder, S. 2014. Synergies and trade-offs between ecosystem services in Costa Rica. *Environmental Conservation*, 41(1), 27-36.
- Michonski, K. and M. Levi 2010. *The Regime Complex for Global Climate Change*. Council of Foreign Relations. New York: pp. 27.
- Okereke, C. and P. Coventry 2016. "Climate justice and the international regime: before, during, and after Paris." *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 7(6): 834-851.
- Orsini, A. (2014). «Les lobbies environnementaux: intérêts d'une approche pluraliste.»
- Orsini, A. and D. Compagnon 2011. «Lobbying industriel et accords multilatéraux d'environnement. Illustration par le changement climatique et la biosécurité.» *Revue française de science politique* 61(2): 231-248.
- Orsini, A., J.-F. Morin, et al. 2013. "Regime Complexes: A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance?" *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 19(1): 27-39.
- Paterson, M. 1993. "The Politics of Climate Change after UNCED." *Environmental Politics* 2(4): 174-190.
- Raes, L., L. Loft, et al. 2016. "Towards market- or command-based governance? The evolution of payments for environmental service schemes in Andean and Mesoamerican countries." *Ecosystem Services* 18: 20-32.
- Schneider, S. H. 1998. "The climate for greenhouse policy in the U.S. and the incorporation of uncertainties into integrated assessments." *Energy and Environment* 9(4): 425-440.
- Strassburg, B. B., Kelly, A., Balmford, A., Davies, R. G., Gibbs, H. K., Lovett, A., Miles, L., Orme, C. D., Price, J., Turner, R. K. and Rodrigues, A. S. 2010. *Global congruence of carbon storage and biodiversity in terrestrial ecosystems*.

- Conservation Letters, 3: 98-105. doi:10.1111/j.1755-263X.2009.00092.x
- Takacs, D. (1996). *The Idea of Biodiversity: Philosophies of Paradise*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Tietenberg, T. (2003). "The tradable-permits approach to protecting the commons: Lessons for climate change." *Oxford Review of Economic Policy* 19(3): 400-419.
- Vadrot, A. B. 2014. *The politics of knowledge and global biodiversity*, Routledge.
- Vadrot, A. B. 2016. *The birth of a science-policy interface for biodiversity. The history of IPBES. The Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES): Meeting the challenge of biodiversity conservation and governance*. M. Hrabanski and D. Pesche, Routledge.
- Van Asselt, H. 2011. "Managing the fragmentation of international environmental law: forests at the intersection of the climate and biodiversity regimes." *NYUJ Int'l L. & Pol.* 44: 1205.
- Van de Sand, I. 2012. "Payments for ecosystem services in the context of adaptation to climate change." *Ecology and society* 17(1).
- Velázquez Gomar, J. O. 2013. *Co-evolution of regime complexes and national policy coherence: the case of the cluster of biodiversity-related conventions and national implementation systems in Latin America and the Caribbean*, University of Leeds.
- Wendland, K. J., M. Honzák, et al. 2010. "Targeting and implementing payments for ecosystem services: Opportunities for bundling biodiversity conservation with carbon and water services in Madagascar." *Ecological economics* 69(11): 2093-2107.
- Wertz-Kanounnikoff, S., B. Locatelli, et al. 2011. "Ecosystem-based adaptation to climate change: What scope for payments for environmental services?" *Climate and Development* 3(2): 143-158.
- Wunder, S. 2005. *Payment for Environmental Services: Some Nuts and Bolts*. Bogor, CIFOR.
- Yamin, F. and J. Depledge 2004. *The international climate change regime: a guide to rules, institutions and procedures*, Cambridge University Press.
- Young, O. R. 1998. *Creating Regimes Arctic Accords and International Governance*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Zelli, F. and H. van Asselt 2013. "Introduction: The Institutional Fragmentation of Global Environmental Governance: Causes, Consequences, and Responses." *Global environmental politics* 13(3): 1-13.

# Difusão das Políticas de Compras Públicas do Brasil na América Latina e Caribe

*Diffusion of Brazil's public procurement policies in Latin America and the Caribbean*

*Difusión de las Políticas de Compras Públicas de Brasil en América Latina y el Caribe*

## Resumen

Este artículo analiza la influencia de las ideas brasileñas en los cambios ocurridos en las compras públicas tanto en Haití como en Paraguay. Desde el punto de vista teórico, se propone una discusión sobre difusión, circulación y transferencia de ideas y políticas públicas. Como resultados, se observó en ambos países una construcción híbrida. Así, aunque ideas, instrumentos y aprendizajes brasileños hayan sido difundidos y transferidos a dichos países, los formatos institucionales se han traducido a los respectivos contextos nacionales. Las políticas públicas de compras públicas en Haití y Paraguay están más cerca de “traducciones” que de puras transferencias, en la medida en que la traducción de la política pública involucra varios procesos como mutaciones, interpretaciones, “bricolaje” e intento y error.

**Palabras clave:** Compras públicas, Políticas Públicas, Brasil, Haití, Paraguay.

## Abstract

This article analyzes the influence of Brazilian ideas on changes in buy public in both countries: Haiti and Paraguay. Theoretically, it is proposed a discussion about diffusion, circulation and transfer of ideas and public policies. As results, a hybrid construction was observed in both countries. Thus, even though Brazilian ideas, instruments and learning have been diffused and transferred to those countries, institutional formats have been translated into their respective national contexts. Public policies of public purchases in Haiti and Paraguay are closer to ‘translations’ than pure transference, considering that the translation of public policy involves several processes like mutations, interpretations, ‘bricolage’ and trial and error.

**Keywords:** Public Buy, Public Policies, Brazil, Haiti, Paraguay.

\* Doutor em Ciência Política (FFLCH-USP) e Livre-Docente (EACH-USP). É professor de Gestão de Políticas Públicas (EACH-USP) e em Ciência Ambiental (PROCAM-USP). Endereço: Rua Arlindo Bértio, 1000, Vila Guaraciaba, São Paulo – SP, CEP: 03828-000. E-mail: eduardocaldas@usp.br; elcaldas@hotmail.com

\*\* Doutor em Desenvolvimento Sustentável (UnB). É professor adjunto de gestão e sustentabilidade (UnB-Planaltina) e em Gestão Pública (PPGP-UnB) e Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (MADER-UnB). Endereço: Universidade de Brasília, Campus Planaltina – Área Universitária 1 - Planaltina – DF, N.S. Fátima 73340710 - Brasília, DF – Brasil. E-mail: unbavila@gmail.com

## Resumo

Este artigo analisa a influência das ideias brasileiras nas mudanças ocorridas nas compras públicas tanto no Haiti quanto no Paraguai. Do ponto de vista teórico, propõe-se uma discussão sobre difusão, circulação e transferência de ideias e políticas públicas. Como resultados, observou-se em ambos países uma construção híbrida. Assim, ainda que ideias, instrumentos e aprendizados brasileiros tenham sido difundidos e transferidos para os referidos países, os formatos institucionais foram traduzidos para os respectivos contextos nacionais. As políticas públicas de compras públicas no Haiti e no Paraguai estão mais próximas de ‘traduções’ que de puras transferência, na medida em que a tradução da política pública envolve vários processos como mutações, interpretações, ‘bricolage’ e tentativa e erro.

**Palavras-Chave:** Compras públicas, Políticas Públicas, Brasil, Haiti, Paraguai.

## Introdução

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, seja no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Neste período, foram aprofundados os instrumentos que favoreceram as compras públicas da agricultura familiar, o que fez do Brasil uma referência internacional em termos de políticas públicas destinadas a esse público.

Neste estudo, a análise foi concentrada no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a principal questão diz respeito à compreensão de como essas políticas foram difundidas no Haiti e Paraguai.

A pergunta que orienta este trabalho é a seguinte: como os Programas de Aquisição de Alimentos (PAA) e de Alimentação Escolar (PNAE) brasileiros foram difundidas para o Haiti e para o Paraguai?

Para responder esta questão, adotou-se do ponto de vista teórico a literatura sobre difusão, transferência, convergência e tradução de políticas públicas. Do ponto de vista metodológico, além da pesquisa documental e da revisão da literatura sobre compras públicas, adotou-se o estudo de caso comparado com visitas de campo e entrevistas semiestruturadas.

## Disseminação de políticas públicas: difusão, circulação e transferência

A literatura dos anos 1990-2000 reforça tanto a circulação globalizada das normas para explicar a internacionalização das políticas públicas (Robinson, 2008; Gwynne e Kay, 1999; Delpeuch, 2009) quanto as “pressões” ou na “penetração” da escala global na escala nacional (Davila-Aldas, 2011, p.39-50).

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 para um mundo multicêntrico, seja por causa da multiplicação dos atores da emergência de soluções interdependentes, da fraqueza ou retrocesso do Estado, da difusão da pobreza no mundo em desenvolvimento (Rosenau, 1977, p.66). A multiplicação rápida dos atores da ação pública e uma fragmentação dos diversos poderes – internacionais, nacionais, privados, públicos (Rosenau, 1997; Camau e Massardier, 2009) – exigem uma releitura do processo de formulação ou fabricação de políticas públicas (Zitoun, 2013), entendido por Hassenteufel (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 compras públicas entre vários países da América latina.

### Difusão internacional de políticas públicas

Segundo Dolowitz e March (2000) 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).

Do ponto de vista das diferentes motivações envolvidas na transferência de um programa, política ou arranjo institucional, Dolowitz (2003) as situa em um *continuum* entre “atitudes voluntárias” e “elementos coercitivos” (Dolowitz, 2003). Dolowitz e Marsh (2000) também 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, organiza-

ções não governamentais e consultores. Para Dolowitz (2003), ao analisar as transferências de políticas públicas, deve-se observar os elementos das referidas políticas, quais sejam: metas, objetivos, conteúdos, instrumentos, programas, instituições, ideologias, ideias, atitudes e lições. 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). Estas novas formas de transferência expandem consideravelmente a amplitude do conceito (Benson e Jordan, 2011).

Finalmente, considera-se 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.

### ***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).

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. 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.

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

A partir da crítica ao caráter linear (Massardier e Pesche, 2011) e à centralidade das relações bilaterais presente nos debates iniciais sobre transferência de política públi-

ca 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. 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 pública 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).

Confluyente com esta discussão sobre circulação de normas e políticas pública, 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). Convergência significa adoção ou aproximação entre políticas públicas similares (seus conteúdos, quadros institucionais, instrumentos etc.) conduzidas em diferentes países ou blocos regionais (Hassenteufel, 2008).

Em que pese a 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”.

## **As compras públicas da agricultura familiar no Brasil**

O papel das compras públicas converteu-se, recentemente, em uma ideia que alimenta e incita discussões no ambiente acadêmico, na pesquisa, em organizações internacionais, e em espaços políticos e institucionais em diversos países do mundo. No documento “Estado da Alimentação Escolar no Mundo”, por exemplo, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) enfatiza os benefícios da articulação da produção local (particularmente aquela oriunda da agricultura familiar) com a alimentação escolar para a sustentabilidade (continuidade) dos próprios programas, para a qualidade da alimentação oferecida nas escolas e para a criação de merca-



dos estruturados para os produtos locais (WFP, 2016). Os relatórios “Estado da agricultura no mundo: inovações na agricultura familiar” e “Estado da agricultura no mundo: proteção e agricultura: quebrando o ciclo da pobreza”, publicados em 2014 e 2015 pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), também destacam a articulação da agricultura familiar com os mercados institucionais como inovações importantes na garantia de mercados e renda para a categoria social, na promoção da SAN para crianças e para a comunidade local, no resgate de cultivos tradicionais que foram perdidos pela mercantilização da agricultura, no incremento da demanda por produtos e serviços locais, e na redução da pobreza (FAO, 2015, 2014).

O tema das compras públicas ou poder do Estado em induzir o desenvolvimento não é novo. Muito reivindicado desde as contribuições de Keynes, o gasto público tem efeito multiplicador, fazendo com que seus fornecedores aumentem os níveis de consumo e gerem mais empregos (Dillard, 1976; Carvalheiro, 1987; Schor, 1988; Krugman, 2012). Contudo, poucas foram as experiências federais que propuseram ferramentas e adotaram estratégias para induzir o desenvolvimento local a partir da organização da demanda e da participação da agricultura familiar. As escassas experiências de compras públicas institucionalizadas ocorriam em âmbito subnacional (estadual e municipal), de tal forma que imaginar experiências nos moldes top-down, formuladas a partir de uma iniciativa central não tinha precedentes. Um dos países pioneiros nesta articulação foi o Brasil.

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

Com base na experiência e nos aprendizados do PAA e reconhecendo os acúmulos na trajetória dos programas de alimentação escolar, em 2009, o Governo brasileiro alterou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) estabelecendo que, no mínimo, 30% dos recursos destinados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a alimentação escolar fossem aplicados na aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Mais do que as dimensões agrícola e alimentar, os resultados dos programas apontam para a reconexão entre produção e consumo, para a construção de circuitos curtos de comercialização, para a valorização da diversidade produtiva, socioeconômica e cultural da agricultura familiar, para a promoção da agroecologia e para a incitação

à alimentação saudável (Triches, 2015; Mota e Schmitz, 2015; Fornazier, 2014; Avila, Caldas e Avila, 2013; Siliprandi e Cintrão, 2013; Triches, 2010; Muller, 2007; Schmitt, 2005). São “novos” atores (mulheres, catadoras de mangaba, quebraadeiras de coco babaçu, extrativistas, pescadores etc.), redes (organizações governamentais e não governamentais, mediadores sociais, agricultores, consumidores, organizações socioassistências, escolas etc.), práticas (diversificação produtiva, agricultura agroecológica, agroindustrialização etc.) e valores (circuitos curtos, produção e consumo sustentável, valorização dos agricultores familiares e do rural etc.) que passam a promover o desenvolvimento rural e, de modo, mais amplo o desenvolvimento dos territórios.

Estas ideias trazidas por ambos os Programas chamaram a atenção do país e do mundo. Com efeito, em diversos documentos de organizações internacionais destaca-se o papel proeminente do Brasil nas compras públicas (PAA e PNAE) da agricultura familiar e na promoção da SAN.

### **Compras locais no Haiti: disseminação e interpretação em âmbito nacional dos modelos brasileiros**

Desde 2010, junto à Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a cooperação brasileira desenvolveu uma proposta global de assistência alimentar, procurando associar a busca da sustentabilidade social, econômica e ambiental (RONDO e LOPES, 2016). Nesse contexto, destacou-se a ideia de compras públicas de alimentos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

No Haiti há forte presença da cooperação brasileira. Desde 2004, o Brasil está à frente da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Mas foi a partir de 2010, após um grande terremoto que assolou o país, que a cooperação brasileira se ampliou. Apesar de mais de 50% da população viver em áreas rurais, a produção agrícola do Haiti é responsável por apenas 40% a 45% das necessidades calóricas da população. A maior parte da oferta nacional de alimentos vem de importações e da assistência alimentar internacional (FAO, sem data). Estimativas da FAO apontam que, atualmente, mais de 2 milhões de pessoas estão em alta insegurança alimentar, o que representa cerca de 20% da população. Em alguns municípios, mais de 50% da população estão em situação de insegurança alimentar elevada (FAO, 2012).

Aos dois elementos anteriores soma-se a existência, no Haiti, de uma experiência bem-sucedida de compras institucionais da Agricultura Familiar: o Projeto “*Lèt Agogo*”. Premiado pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) pelo forte caráter de mobilização e empreendedorismo social. O projeto

iniciou em 2000, liderado pela organização não governamental haitiana VETERI-MED, que reuniu, organizou e capacitou pequenos camponeses que se converteram em produtores leiteiros.

### **A cooperação Brasil-Haiti em segurança alimentar e nutricional**

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

Essa aproximação pode ser considerada como um processo intergovernamental de “lição aprendida” (Dolowitz e Marsh, 2000) por se tratar de uma decisão voluntária de um burocrata em buscar, em outro contexto, informações sobre arranjos institucionais e políticas públicas para uma necessidade percebida.

Juntamente com a experiência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Presidência da República do Brasil (CONSEA), as duas políticas (PAA e PNAE) eram as que mais despertavam interesse durante os primeiros anos do Governo Lula.

A intencionalidade do processo de disseminação do PAA e do PNAE elimina a hipótese de que os modelos brasileiros tenham se projetado por mera convergência política. A presença do elemento de “intencionalidade” no Estado/instituição/ator emissor, no Estado/instituição/ator receptor, ou ainda de uma terceira parte interessada, é justamente o que difere um processo de transferência de políticas de um processo de convergência política, por forças macroeconômicas harmonizantes (Evans, 2009). Nessa perspectiva, o agente de transferência é essencial, seja em processos voluntários ou coercitivos, uma vez que a forma como os atores se relacionam entre si está diretamente relacionada ao processo de formulação de uma política pública.

No âmbito do primeiro acordo Brasil-FAO-PMA de 2007, foram realizadas visitas tanto de técnicos e especialistas haitianos ao Brasil para aprofundar o conhecimento sobre o PNAE e PAA, quanto de técnicos brasileiros no Haiti.

Em 2010, a cooperação Brasil-Haiti lançou dois projetos pilotos financiados pelo Brasil: o projeto de fortalecimento de micro leiterias Lèt Agogo (Leite em Abundância), e o projeto piloto de compras locais para a alimentação escolar no município de Petite Rivière de Nippes.

A análise dos casos estudados evidenciou uma série de elementos que, segundo Dolowitz e Marsh (2000) contribuem para o fracasso de um processo de transferência e adaptação: a) o conhecimento limitado dos agentes de transferência sobre a PAA e o PNAE (transferência desinformada); b) a transferência de apenas parte

dos elementos que compõem as duas políticas (transferência incompleta) e; c) a negligência dos agentes de transferência quanto às diferenças nos contextos culturais e socioeconômicos entre o Brasil e Haiti (transferência inapropriada). Apesar disso, há evidências das contribuições técnicas externas para a construção de uma política nacional de compras locais, por meio dos projetos pilotos.

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

A UFAPAL contou com o apoio financeiro do Brasil para sua estruturação, além de apoio para a realização de visitas de estudo de funcionários da Unidade para conhecer e manter intercâmbio com técnicos da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

Após o apoio financeiro inicial do Governo brasileiro (por meio do PMA), a Unidade recebeu importantes investimentos da Cooperação Canadense, o maior financiador do Programa Nacional de Cantinas Escolares (PNCS no acrônimo em francês), por meio do PMA e do Banco Mundial.

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

Um dos objetivos da criação da UFAPAL foi estabelecer uma Estratégia Nacional de Compras Locais (Haiti, sem data). O Programa Nacional de Cantinas Escolares (PNCS), por sua vez, impulsionou um processo de formulação e adoção de uma “Política e Estratégia Nacional de Alimentação Escolar”<sup>1</sup> (Haiti, 2016).

A PSNAS foi elaborada com apoio técnico e financeiro do PMA e da Cooperação Canadense. Para alcançar seus objetivos, a PSNAS propôs três eixos de intervenção: a prestação de serviços alimentares de qualidade, o apoio à economia local e à produção local de alimentos e o reforço das capacidades nacionais para gestão do Programa.

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

Ao ser analisado esse eixo do PSNAS, em comparação com PNAE, vê-se claramente como o sistema de crença dos atores engajados na formulação do docu-

1 PSNAS no acrônimo em francês

mento incidiu diretamente no desenho proposto. Dessa forma, o PSNAS rompe com dois dos princípios basilares do PNAE: a centralidade do Estado na garantia da segurança alimentar e nutricional e a defesa das compras com um instrumento fortalecimento da Agricultura Familiar.

O segundo eixo, que aponta para substituição gradual de produtos importados por produtos nacionais faz referência à Estratégia Nacional de Compras dos Produtos Locais.

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

### ***Os limites de cooperação intergovernamental e os organismos internacionais***

O caso evidenciou que, houve uma transferência dos modelos brasileiros para a FAO e para o PMA. Ambas atuaram na elaboração e difusão de uma série de estudos e recomendações políticas que têm como referência os instrumentos brasileiros do PAA e do PNAE como “boas práticas” na luta contra a fome e a pobreza. Com propósito similar, promoveram uma série de visitas técnicas, seminários e eventos de alto nível, com participação de gestores públicos e tomadores de decisão de vários países, dentre eles o Haiti.

A análise dos dois projetos também evidencia que a mudança na cultura institucional foi determinante para o processo de difusão dos modelos brasileiros, via disseminação de normas internacionais e por moldar a arena política nacional, a partir das arenas internacionais (MEYER et al, 1997).

A transferência dos modelos para FAO e ao PMA se deu principalmente por meio de 3 eixos: pela elaboração de estudos que atestavam a eficiência dos modelos, realização de eventos internacionais em que os instrumentos brasileiros eram apresentados e por meio de recomendações e diretrizes emanadas de foros como o Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas (CSA); pela incorporação pelas Organizações internacionais de ex-funcionários do Governo brasileiro implicados diretamente na formulação e/ou implementação das políticas; finalmente, pela execução de projetos pilotos em diversos países da América Latina, da África e da Ásia.

Os projetos “*Lèt Agogo*” e “Projeto de Nippes” podem ser entendidos primeiramente como o fruto de diversos processos intergovernamentais de transferência de políticas mediados por organizações interacionais. Contudo, a FAO e o PMA des-

tacaram-se, de modo geral, pela sua atuação em matéria de circulação de “normas internacionais”.

Finalmente, os estudos também evidenciaram que a trajetória pessoal de alguns atores está diretamente ligada ao desempenho paralelo ou imbricado entre as três modalidades de disseminação dos programas de compras locais.

## Compras públicas e alimentação escolar no Paraguai

As compras públicas para a alimentação escolar ganharam destaque recente no Paraguai como política inovadora pela adição da componente compra direta da agricultura familiar. A fórmula combina a garantia de alimentação saudável para os estudantes com mercado e renda para os agricultores familiares. Assim, do ponto de vista temático o que outrora era visto tão-somente como tema de nutrição, passa a ser visto como temas tanto de políticas públicas, de segurança alimentar nutricional, de estratégias de geração de trabalho e renda, de políticas públicas de agricultura familiar.

Na perspectiva de analisar a política pública de compra pública de alimentação escolar do Paraguai a partir dos processos de difusão de políticas públicas na América Latina pode-se afirmar que se trata de um modelo híbrido de difusão. Mais do que buscar encontrar ordem e coerência ao longo da trajetória da construção da política paraguaia, o que se pretendeu observar é a complexidade do processo de difusão em decorrência de diferentes ideias aportadas por diferentes atores com seus respectivos interesses.

Apesar da forte influência do “modelo brasileiro” difundido mediante acordos de cooperação Sul-Sul, o modelo paraguaio é contingenciado pelas “circunstâncias, conjunturas e processos que fortaleceram as transições democráticas, as quais abriram janelas de oportunidade para movimentos sociais atuarem nacionalmente e internacionalmente” (Bonnal et al., 2010); é também influenciado e induzido institucionalmente por financiamentos e apoios institucionais de organizações internacionais (Peck e Theodore, 2012); pela cooperação internacional bilateral Sul-Sul (Faria, 2012); e finalmente pelos processos de regionalização e de integração regional, em particular no marco do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) (Girault, 2009; Dabène, 2009).

As experiências adotadas por países como o Brasil e o Equador serviram de referências para diversos países da América Latina e da África. No caso do Paraguai, a trajetória das compras públicas da agricultura familiar está ligada a questões políti-

cas e econômicas de relações bilaterais com o Brasil, a presença das Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), a influência da Reunião Especializada de Agricultura Familiar do Mercosul (REAF) e as forças políticas locais.

Do ponto de vista tático, paralelamente às mudanças institucionais nacionais, há duas experiências locais que indicam a importância das contingências no processo de sua adaptação. Assim, embora a experiência paraguaia seja de âmbito nacional, a FAO estimulou experiências pilotos dentre as quais a de Yhu. Em 2015, este foi o único município que fez compras públicas diretas. O caso, indica que a iniciativa de compras públicas diretas se fortalece pela articulação conjunta do governo municipal com a sociedade civil.

A experiência de compras públicas indiretas ocorreu inicialmente em Assunção, capital paraguaia, e também no Departamento de Cordilheira. Em Assunção, o contrato de compra é feito entre o governo e as empresas. As empresas, por sua vez, assumem o compromisso de gastar pelo menos 30% do valor contratado comprando seus produtos a serem revendidos para o governo dos agricultores familiares. Embora o volume de compras seja o mais alto do país, atores sociais individuais diretamente envolvidos com o processo afirmam que as referidas empresas não cumprem o acordo dos 30% e tem gasto apenas valores entre 10% e 20% dos recursos contratados com o governo na agricultura familiar. No Departamento de Cordilheira, as informações são de que os 30% estabelecidos são cumpridos.

### ***As compras públicas no Paraguai***

O Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar no Paraguai foi constituído a partir do Decreto 1056/2013, muito embora a confecção do referido instrumento tenha demandado um conjunto de concertações e provavelmente esteja intrinsecamente vinculado ao Fundo Nacional de Investimento Público e Desenvolvimento (FONACIDE) instituído em 2012.

Em 2015, o Decreto 1056/2013 foi substituído pelo Decreto 3000/2015. A alteração não foi apenas formal, mas antes de tudo, de escopo e conteúdo, e implicou inclusive no deslocamento do órgão responsável pela gestão do Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar, que passou da Secretaria Técnica de Planejamento do Ministério da Fazenda para o Ministério da Educação.

Trata-se de uma iniciativa que procura ao mesmo tempo garantir alimentação escolar para todos os estudantes do primeiro ciclo de educação e ao mesmo tempo garantir a injeção de recursos financeiros para o agricultor familiar por meio das compras públicas governamentais. Trata-se, assim, de uma iniciativa multi setorial

capaz de articular aspectos relacionados à saúde, educação e desenvolvimento econômico e social local e territorial.

Em 2010 o governo paraguaio lançou o Programa “Vaso de Leche”, que constituía em distribuir leite para os estudantes do ensino público no Paraguai. Tratou-se de uma iniciativa importante do ponto de vista de complementação alimentar, porém, isolada. A partir de então iniciou-se uma ampla discussão sobre “alimentação escolar” no país. Em 2014 foi aprovada uma Lei Nacional de Alimentação Escolar (Lei 5210/2014).

A dotação orçamentária envolvida na Lei advém do orçamento geral do país, dos royalties da usina de Itaipu e compensações (Lei 3984/2010<sup>2</sup>), do Fundo Nacional de Investimento Público e Desenvolvimento (FONACIDE) e Fundo para Excelência da Educação e Investigação, os dois últimos criados pela Lei 4758/2012<sup>3</sup>.

Concomitantemente ao processo de melhoramento da alimentação escolar, iniciou-se uma série de discussões sobre compras públicas como estratégia para valorização da agricultura familiar. A 7ª Reunião Especializada em Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul ocorrida em maio de 2007 foi um marco importante neste processo.

Nestas três frentes, observa-se a relevância da FAO como articuladora da disseminação de iniciativas entre países da América Latina e do Brasil como país que havia instituído instrumentos de políticas públicas (Leis, Orçamento, sistema de informação, autoridades públicas, instituições específicas, dentre outras) e articulado os referidos instrumentos de forma inter-setorial.

No Paraguai, para o caso específico da alimentação escolar e sua relação com a agricultura familiar, foram criadas normas específicas como o Decreto 1056/2013<sup>4</sup> substituído pelo Decreto 3000/2015<sup>5</sup>, além da Lei 5210/2014<sup>6</sup>, a Resolução 1263/2015<sup>7</sup>, o Decreto 2366/2014<sup>8</sup> e a Resolução DNCP 2915/2015<sup>9</sup>.

A autoridade de aplicação da Lei de Alimentação Escolar é o Ministério da Educação e Cultura (MEC) em parcerias com outras instituições (Ministério da Saúde) e os governos estaduais (departamentos) e municipais (municipalidade).

2 Establece la distribución y depósito de parte de los denominados “Royalties” y “Compensaciones en Razón de Territorio Inundado” a los Gobiernos Departamentales y Municipales”.

3 Lei que cria o FONACIDE e Fundo de Excelência da Educação e Investigações.

4 Establece modalidade complementar de contratação simplificada para compras públicas da agricultura familiar.

5 Também establece modalidade complementar de contratação simplificada para compras públicas da agricultura familiar.

6 Lei de alimentação escolar e controle sanitário.

7 Lista de produtos da agricultura familiar e preços de referência para subsidiar o Decreto 3000/2015.

8 Regulamenta a Lei 5210/2014.

9 Resolución DNCP 2915/2015 “Requisitos de Calificación de la Compra a los Productores de la Agricultura Familiar.



O Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar no Paraguai constrói um mercado institucional e enfrenta uma série de desafios, tais como o combate à fome; a melhoria qualitativa e quantitativa da alimentação escolar; e a melhoria de renda do agricultor familiar.

O Paraguai realiza e realizou compras públicas de forma convencional (Lei de Licitação<sup>10</sup>) para alimentação escolar pelo menos desde o início dos anos 2000. A partir de 2010, a Compra Pública de Alimentação Escolar passou a ser realizada de forma centralizada por meio do Programa “Vaso de Leche”. No entanto, com a promulgação da Lei de Alimentação Escolar (5210/2014), que exige a oferta de produtos frescos, a regularidade na oferta e o equilíbrio nutricional do cardápio, observam-se mudanças significativas no tratamento dado ao tema da alimentação escolar.

A narrativa das compras da agricultura familiar no Paraguai permite observar que no curto período de 2010 a 2015, foram construídos um conjunto de instrumentos de políticas públicas. Também possibilita observar ao menos um conflito interno que diz respeito a três órgãos internos do governo: o Ministério da Educação e Cultura (MEC); o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAP); e a Direção Nacional de Contratações Públicas (DNCP). O conflito se evidencia na alteração do Decreto 1056/2013 para o Decreto 3000/2015.

Do ponto de vista do financiamento da “adaptação” da experiência ao ambiente paraguaio, os recursos disponíveis para a execução das compras públicas são variados conforme a entidade demandante estabelece nas chamadas que torna pública.

O Programa de Alimentação Escolar do Paraguai (PAEP) tem orçamento próximo dos 105 milhões de dólares/ano. O governo central tem orçamento de aproximadamente 50 milhões de dólares para aquisição de produtos alimentícios (em todos os setores de aplicação, com destaque para a assistência social), além do Fundo (FONACIDE) que conta com 87 milhões de dólares, dos quais 30% obrigatoriamente devem ser gastos com alimentação escolar (almoço escolar). Destaca-se que, de acordo com o Fundo, os recursos devem ser gastos da seguinte forma: 50% em infraestrutura; 30% em alimentação; 20% em outros gastos.

### **Atores internos e atores externos**

No processo de construção do Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar no Paraguai observa-se, atores internos, dentre os quais, o Ministério da Educação e Cultura (MEC), o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAP) e a Direção Nacional de Contratações Públicas (DNCP) e exemplos internacionais, fundamentalmente os relacionados à experiência da Bolívia, ins-

10 Lei de contratações públicas – Lei 2051/2003, modificada pela Lei 3439/2007.

piradora do “Vaso de Leche”; à experiência do Equador e fundamentalmente à experiência do Brasil.

A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) brasileira é uma forte referência inicial no tocante ao modelo de gestão e execução das compras públicas diretas do Programa paraguaio. No caso do Equador, a referência se volta para um instituto que faz o processo de gestão das compras de maneira indireta.

Além desses dois conjuntos de atores, observados em diferentes escalas (os atores internos ao Paraguai e os atores internacionais) há um conjunto de atores “mediadores” das ideias: a FAO, a REAF e o Mercosul. Finalmente, outros dois atores: a sociedade civil e o Congresso paraguaio.

A REAF como fórum transnacional e a multiplicidade de atores que dela participam indicam a importância desse fórum inter/transnacionais mais ou menos formal e mais ou menos articulado por intermédio de mediadores que fazem “configurações transnacionais” (espaços de interação e negociação) (Massardier e Pesche, 2011, p. 8).

No Congresso paraguaio, o tema das compras públicas também se faz presente. Há uma Frente Parlamentar contra a Fome. Destacam-se a senadora Blanca, ex-ministra de Educação do governo Nicanor (2003-2008), responsável pela implementação do Programa Vaso de Leche e o Senador Lugo, ex-presidente da República. Dentre os deputados participantes da Frente, destaca-se Olímpio Rojas.

A FAO/ONU executou e executa um papel fundamental na consolidação do tema, por permitir que as iniciativas de países já experimentados fossem visitadas pelos gestores do país, além de coordenar projetos no âmbito regional e nacional com olhares estratégicos no país.

Ressalta-se que o Paraguai que decretou a redução da pobreza como prioridade nacional é considerado como prioridade de ação pelo FAO/ONU na América Latina.

A origem inspirada na experiência brasileira instituiu experiências pilotos de compras públicas diretas de agricultores familiares que foram, posteriormente, adaptadas localmente por interesses que as converteram em compras indiretas sob distintas justificativas e narrativas. Esse processo contou a participação da FAO, com uma série de projetos específicos, como agência multilateral; com a REAF como fórum especializado de caráter transnacional; com a existência prévia do FONACIDE, fundo de financiamento, do qual 30% devem ser gastos obrigatoriamente com alimentação escolar (almoço escolar).

Assim, o caso paraguaio aponta para um modelo híbrido de disseminação de políticas públicas, influenciado sobremaneira pelo “modelo brasileiro”, mas também com nuances de outros modelos, e contingenciado em nível local, fortalecido pela ocorrência de recursos via FONACIDE, pela cooperação bilateral Sul-Sul e pelo marco do Mercosul.

## Lições aprendidas no processo de disseminação de políticas públicas: PAA e PNAE no Haiti e Paraguai

No Paraguai, em 2013 foi criado o Decreto nº. 1.056 da Presidência da República, que criou o Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar e estabeleceu uma modalidade de contrato complementar, chamado “Processo Simplificado para Aquisição de Produtos Agropecuários da Agricultura Familiar”. Em 2015, o Decreto 1056/2013 foi substituído pelo Decreto 3000/2015. A alteração não foi apenas formal, mas antes de tudo, de escopo e conteúdo, e implicou inclusive no deslocamento do órgão responsável pela gestão do Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar, que passou da Secretaria Técnica de Planejamento do Ministério da Fazenda para o Ministério da Educação. O Decreto 3000 abre a oportunidade de realização de compras indiretas por meio de empresas privadas, as quais devem atender a um percentual mínimo estabelecido em regulamento específico. Ademais, a promulgação da Lei de Alimentação Escolar (5210/2014), que exige a oferta de produtos frescos, a regularidade na oferta e o equilíbrio nutricional do cardápio e priorizou a compra de alimentos da agricultura familiar no âmbito do local de consumo.

No Haiti, a experiência com compras públicas da agricultura iniciou com os projetos pilotos *Lèt Agogo* e compras locais para a alimentação escolar no município de Rivière de Nippes. Estas experiências colocaram o debate em pauta e estimularam a estruturação da Unidade Facilitadora das Compras de Produtos Locais (UFAPAL) em 2010, com a finalidade de facilitar o diálogo entre organizações na oferta de alimentos e organizações envolvidas na compra e distribuição de alimentos; o desenho de uma Estratégia Nacional de Compras Locais (não adotada); e a promulgação da Política e Estratégia de Alimentação Escolar.

Os dois países realizaram, recentemente, mudanças normativas no sentido de inserir ou de facilitar a participação da agricultura familiar nas compras públicas, sendo tais mudanças mais ou menos próximas ao “modelo” brasileiro. Nota-se, portanto, certa “convergência” de políticas públicas e instrumentos (Hassenteufel, 2008; Evans, 1999) entre Haiti, Paraguai e Brasil.

A pesquisa documental e as entrevistas realizadas confirmam que as ideias e os aprendizados brasileiros do PAA e do PNAE influenciaram e subsidiaram o debate e as alterações institucionais nos dois casos: Haiti e Paraguai.<sup>11</sup>

11 Observou-se, – ainda que tal dimensão não se tornou foco central da pesquisa – que experiências de outros países também somaram-se neste processo, permanecendo, todavia, a centralidade da influência dos modelos brasileiros. Lições e aprendizados de experiências oriundas do Canadá, do Equador, da Bolívia e do Panamá e Nicarágua foram mencionadas por entrevistados como contribuindo, de alguma maneira, igualmente neste processo de mudança institucional.

A experiência brasileira de compras públicas para alimentação escolar é declaradamente reconhecida como fonte de inspiração e de ação para a promoção de outras políticas na América Latina, evidentemente, contingenciadas à realidade política, às instituições e às organizações locais.

A disseminação dos modelos brasileiros ocorreu pela confluência ou hibridização, mais ou menos coordenada, de diversos mecanismos entre os casos e internamente a eles. Em ambos os países foram vários elementos confluentes que potencializaram a discussão sobre compras públicas da agricultura familiar. Chama a atenção que, em grande medida, a influência do Brasil não ocorreu diretamente, mas sim por meio da intermediação e da atuação de organizações internacionais e dispositivos.

Nos dois casos, a circulação transnacional de normas –, ou seja, a difusão de ideias e de instrumentos de políticas pública em arenas inter/transnacionais mais ou menos formais e mais ou menos articuladas por intermédio de mediadores que fazem “configurações transnacionais” (espaços de interação e negociação) (Massardier e Pesche, 2011, p. 8) – ou, em sentido similar, a transferência *soft* de ideias, noções, conceitos e objetivos (Benson e Jordan, 2011; Stone, 2012, 2004) por meio de organizações internacionais tiveram um papel importante. As discussões sobre segurança alimentar e nutricional, agricultura familiar e compras públicas que permearam a América Latina no âmbito da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), no Ano Internacional da Agricultura Familiar e na Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul (REAF) influenciaram direta ou indiretamente as mudanças nas políticas públicas de compra de alimentos realizadas no Haiti e no Paraguai. No caso Haiti, a CELAC foi importante na medida em que contribuiu no processo de convencimento de atores chaves do Governo e da sociedade civil haitiana. No que concerne ao Paraguai, a influência dos debates realizados na REAF está explícita em dois decretos importantes na temática de compras públicas (Decretos 3000/2015 e 1.056/2013) ao mencionarem como uma das justificativas, por exemplo, “que entre os eixos temáticos da REAF Mercosul tem-se ressaltado a importância de coordenar estratégias conjuntas de comercialização da agricultura familiar buscando consolidar propostas de inserção da agricultura familiar nas compras do Estado, partindo das experiências dos países da região” (Paraguai, Presidência da República do Paraguai, 2013).

Neste processo, igualmente destaca-se a atuação direta e indireta da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Por um lado, destacamos o papel das diversas publicações da FAO que contribuíram para colocar o tema na agenda dos governos e para promover a experiência brasileira de compras públicas (FAO, 2015, 2014, 2013, Salcedo e Guzmán, 2014). Por outro, de forma

mais direta, nos dois casos, foi fundamental a incidência e a atuação de técnicos da FAO em negociações com os governos nacionais. A escolha da FAO e do Programa Mundial de Alimentos (PMA) deve-se, em parte, ao duplo papel desempenhado pelas organizações internacionais: arena de validação dos instrumentos brasileiros e vetor de disseminação desses instrumentos” (Lopes, 2018).

No caso do Haiti, técnicos da FAO tiveram relações diretas com gestores brasileiros na busca por aprendizados no tema das compras públicas para a agricultura familiar. Esta especificidade, caracterizada pela disseminação intergovernamental ou por relações bilaterais, ilustra uma das formas que marcou os estudos iniciais sobre transferência de política pública, quando eram destacadas predominantemente as relações entre Estados-nação (McCann e Ward, 2013, 2012; Stone, 2004) ou certo “nacionalismo metodológico”, como afirma Stone (2004).

A atuação e as articulações de representantes da sociedade civil organizada para a troca de experiências e aprendizados em termos de políticas públicas foi um vetor importante na disseminação das ideias brasileiras de compras públicas da agricultura familiar. Trata-se, seguindo Pasquier e Weisbein (2004) e Pasquier (2002) de um processo de disseminação pela base, mediado por atores infranacionais. Em todos estes mecanismos evidenciados, destaca-se, como menciona Oliveira (2013, p. 51), “um corpo de indivíduos que transitam em diversas instituições durante o processo e que atuam dentro e fora das mesmas. Por fim, foi possível verificar que a adoção das lições da experiência brasileira teve uma dinâmica diferente nos dois casos. De forma semelhante ao processo de formulação e implementação da política de aquisição no Brasil, o Paraguai estabeleceu a partir do governo federal uma lei explícita de compras da agricultura familiar em 2013. No Haiti, embora tenha sido a partir de iniciativa do governo nacional com forte apoio de organismos internacionais, a proposta ainda está na fase de projetos pilotos.

Além desta reflexão sobre os vetores de disseminação, podemos afirmar que a convergência de iniciativas de compras públicas da agricultura familiar entre Brasil, Haiti e Paraguai deve-se a um conjunto de dinâmicas causais, sendo elas: a) “harmonização transnacional” (Hassenteufel, 2014), ou seja, a adoção de normas e regras por um conjunto de países, neste caso, manifestas em declarações, recomendações e resoluções da CELAC e da REAF; b) confrontação a problemas sociais similares, como redução da fome, da pobreza e da insegurança alimentar e promoção da agricultura familiar; c) difusão, por meio de organizações internacionais (notadamente, FAO e PMA), “de orientações, conteúdos e instrumentos de política pública, legitimados e objetivados pela promoção de “modelos”, produção de relatórios, dados comparativos...” (Hassenteufel, 2014, p. 183); e, certa convergência política entre governos em determinados momentos.

Embora haja uma certa convergência entre os países analisados percebe-se que “não há uma simples adoção de orientações, normas, instituições ou instrumentos impostos, difundidos ou transferidos. Eles são reformulados a um novo contexto institucional. Trata-se, portanto, de uma construção híbrida misturando elementos externos e internos (preexistentes)” (Hassenteufel, 2014, p. 185). Deste modo, ainda que ideias, instrumentos e aprendizados brasileiros tenham sido difundidos e transferidos para os países latino americanos, os formatos institucionais dos mecanismos de compras públicas da agricultura familiar foram traduzidos nos contextos nacionais e espaços locais. Mais do que “cópia” (Dolowitz e Marsh, 2000), podemos observar que as experiências brasileiras emularam ou serviram de “inspiração” para a criação de mecanismos específicos em cada país.

Como lembra Stone (2017), a tradução da política pública é uma espécie de ‘bricolage’ que envolve a mistura de práticas locais, bem como práticas de política emprestadas de forma a construir uma formação política nova e híbrida.

Finalmente, a comparação entre os dois casos também permitiu evidenciar aquilo que Stone (2017) chama de ‘tradução’ no lugar de transferência. A tradução da política pública envolve vários processos como mutações, interpretações, ‘bricolage’ e tentativa e erro.

## Bibliografia

- Avila, M., Caldas, E. y Avila, S. 2013. Coordenação e efeitos sinérgicos em políticas públicas no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *10 anos de Aquisição de Alimentos*. Brasília: MDS.
- Benson, D. y Jordan, A. 2010. What have we Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh revisited. *Political Studies Review*, v.9, 2011.
- Bonnal, P. *et al.* La production des politiques et compromis institutionnels autour du développement durable. Rapport du Projet Propocid, ANR-06-ADD-016, Paris.
- Caldas, E. y Ávila, M.. 2018. Compras públicas e alimentação escolar no Paraguai : a disseminação da experiência brasileira e a adaptação do modelo. In: Sabourin, E. e Grisa, C. (Org.). A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe. 1ªed.Porto Alegre, RS: Escritos. V. 1, p. 171-188.
- Camau, M. y Massardier, G. (Dir.). 2009. *Démocratie et autoritarisme*. Hybridation et fragmentation des pouvoirs, Paris, Karthala.

- Carvalho, N. 1987. Fundamentos da intervenção do Estado: algumas concepções em Keynes e Kalecki. *Revista de Economia Política*, v. 7, n. 2, p. 105-122, abr/jun.
- Dabène, O. 2009. *The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations*, New York, Palgrave Macmillan.
- Dávila, F. 2011. América Latina y la globalización, *Revista de Relaciones Internacionales*, n°101-102, 208: 33-56.
- Delpuech, T. 2009. Comment la mondialisation rapproche les politiques publiques, *L'Économie politique*, 3 n°43 : 77-99
- Dillard, D. 1976. A teoria econômica de John Maynard Keynes. SP: Pioneira.
- Dolowitz, D., 2003. A policy-maker's guide to policy transfer. *The political quarterly publish*.
- Dolowitz, D. y Marsh, D. 2000. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions* 13:5-24.
- Dolowitz, D y Marsh, D. 1996. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature, *Political Studies*, v. 44, p. 343-57.
- Dumoulin, D. 6-10/09/2010. Configurations sociales transnacionales: 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.
- Evans, M. y Davies J. 2009. Understanding policy transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective, *Public Administration* 77:361-385, 1999.
- Evans, M. 2009. Policy transfer in critical perspective, *Policy Studies* 30: 243-68.
- Evans, M. 2004. *Policy transfer in global perspective*. Routledge,.
- Faria C. A. P. 2012. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados, *Interseções* v. 14 n. 2, p. 335-371.
- FAO-ONU. 2013. *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: casos en 8 países*. Santiago: FAO.
- FAO-ONU. 2015. *The State of Food an Agriculture 2015: Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty*. FAO.
- FAO-ONU. 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.
- Fornazier, A. 2014. Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar. Tese – Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Econômico (Unicamp). Campinas (SP).

- Girault, C. 2009. 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.
- Grisa, C.; Caldas, E. y Avila, M. 2018. As compras públicas da agricultura familiar no Brasil: de onde veio essa ideia?. In: Sabourin, E e Grisa, C. (Org.). *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Porto Alegre, RS: Escritos, v. 1, p. 54-88.
- Grisa, C; Sayago, D.; Caldas, E. L.; Sabourin, E.; Lopes Filho, M.; Avila, M. L.; Perafan, M. E. V.; Balestro, M. 2018. A disseminação das políticas públicas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina em uma perspectiva comparada. In: Sabourin, E e Grisa, C. (Org.). *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Porto Alegre, RS: Escritos. V. 1, p. 256-280.
- Gwynne, R. N; Kay, C. 2009. *Latin America Transformed. Globalization and Modernity*, Arnold, Oxford University Press.
- Hassenteufel, P. 2005. 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), p. 113-132.
- Hassenteufel, P. 2014. Convergence. In: Boussguet, L; Jacquot, S; Ravinet, P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: SciencesPo. Les Presses, p. 180-187.
- Hassenteufel, P. 2008. *Sociologie de l'Action Publique*, Paris, Armand Colin.
- Hassenteufel, P. et al. 2017. Policy difusion and translation. *Novos estudos CEBRAP*, v. 36, p. 77-96.
- Hassenteufel, P.; Maillard, J., 2013. Convergence, transferts et traduction: les apports de la comparaison transnationale. *Gouvernement et action publique*, v.3, p. 377-393.
- Knill, C. 2005. Introduction: cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, v.12.
- Kohler-Koch, B. 1995. *The transformation of governance in Europe*, London, Routledge.
- Krugman, P. 2012. *Um basta à depressão econômica: propostas para uma recuperação plena e real da economia mundial*. RJ: Elsevier/Campus.
- Lopes Filho, M. 2017. *Compras locais como vetor de desenvolvimento rural: a experiência da cooperação brasileira no Haiti*. Dissertação – Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural, UnB. Brasília, p. 169.
- Maluf, R.; Santarelli, M.; Paulino, G. 2016. *Cooperação Sul-Sul em SAN, mobilidade e transferência de políticas*. *Textos para discussão 9*, Ceresan.



- Marsh, D.; Evans, M. 2012. Policy transfer: coming of age and learning from the experience. *Policy studies*, v.33, n°6, p.477-481.
- Massardier, G.; Pesche, D. 2011. Circulation international des idées et de nouveaux instruments des politiques environnementales: transferts de politiques? Synthèse provisoire. In: *Congrès AFSP*, Strasbourg.
- Massardier, G.; Sabourin, E. 2013. Internationalization and Dissemination of Rural Territorial Development Public Policies: Model Hypotheses for Latin America. *Sustentabilidade em Debate*, 4 (2): 83-100.
- Massardier, G. 2008. *Politiques et action publiques*, Paris. Armand Colin, 276p.
- Mccann, E. y Ward, K. 2013. A multi-disciplinary approach to policy transfer research: geographies, assemblages, mobilities and mutations. *Policy Studies*, v.34, n. 1, p. 2-28.
- Meyer, J., Franck, D., Hironaka, A., Schofer, E. y Tuma, N. 1997. The structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990, International Organization, V. 51, N° 4, p. 623-651.
- Mota, D. y Schmitz, H. 2015. *Políticas públicas e comunidades tradicionais: reconhecimento e conquista de direitos?* In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 533-548.
- Müller, A. 2008. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre (RS).
- Muller, P. 2007. *Les politiques publiques*. 7ed. Paris: PUF.
- Muller, P. y Surel, Y. 2004. *A análise de políticas públicas*, 2 ed., Pelotas (RS): Educat.
- Oliveira, O. 2013. *Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil*. Tese – Doutorado em Ciência Política. São Paulo: USP.
- Oliveira, O. 2016. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos, *Opinião Pública*, vol 2, n°2 p. 219-249.
- Oliveira, O. y Faria, C. 2017. Policy transfer, diffusion and circularion. *Novos estudos CEBRAP*, v.36, p. 13-32.
- Paraguay. Lei 5210 de 25 de Junho de 2014. De alimentación escolar y control sanitario. Asunción, n°119, p. 1- 20.
- Paraguay. Decreto 1056 de 27/09/2013. Gaceta Oficial, 2013-09-13, n°225, p. 29-41.
- Paraguay. Decreto 3000 de 27/01/2015. Assuncion, n°674.

- Paraguay. Decreto núm. 2366, de 07/102014, por el cual se reglamenta la Ley nº5210/14, de alimentación escolar y control sanitario. Gaceta Oficial, nº199, p. 29-41.
- Pasquier, R. 2002. L'europanisation par le bas : les régions et le développement territorial en France et en Espagne. In: J. Fontaine, P. Hassenteufel, To change or not to change ? Le changement de l'action publique à l'épreuve du terrain, PU de Rennes.
- Pasquier, R. y Weisbein, J. 2004. L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire, Politique européenne, nº12, p. 5-21.
- Peck, J. y Theodore, N. 2012. Follow the Policy: A Distended Case Approach in Environment and Planning A, Vol. 44 N°1, P. 21-30 January 1.
- Radaelli, C. 2000. 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.
- Risse-Kappen, T. 1995. Bringing transnational relations back in. Non-state actors, domestic structures and international institutions, Cambridge University Press.
- Robinson, W. 2008. Latin America and Global Capitalism. A Critical Globalization Perspective, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Rondó, M y Lopes, M. dez/2016. Política Externa e Democracia: a construção de novos paradigmas em Segurança Alimentar e Nutricional. SP: Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil.
- Rosenau, J. 1997. Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring governance in a Turbulent World, Cambridge University Press.
- Sabourin, E., Massardier, G. y Sotomayor, O. 2016. 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: 75-98.
- Sabourin, E.; Grisa, C. (Org.). 2018. A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe. 1º. ed. Porto Alegre, RS: Escritos, v. 1. 286p.
- Sabourin, E., Samper, M. y Sotomayor, O. (Eds) 2015. Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas. San José, C.R. IICA, 380p.
- Salcedo, S y Gusmán, L. 2014. Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política. Santiago: FAO.
- Schmitt, C. 2005. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. Revista de política agrícola, ano XIV, nº2, p. 78-88.
- Schor, S. 1988. Intervencionismo estatal: nova roupa para uma velha questão. São Paulo em Perspectiva, v. 2, n. 1, p. 28-29, jan./mar.

- Siliprandi E. 2013. 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.
- Stone, D. 2012. Transfer and translation of policy, *Policy Studies*, Vol. 33, n°6. 483-499.
- Stone, D. 2017. Understanding the transfer of policy failure : bricolage, experimentalism and translation. *Politics and Policy*, 45 (1). pp. 55-70.
- Surel, Y. 2000. L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. *Revue française de science politique*, v.50, n°2, p. 235-254.
- Théry, H. 2009. Les relations bilatérales décentralisées France-Brásil dans leur contexte Europe-Amérique Latine, Mondes émergents, « Amérique Latine. La nouvelle donne politique et économique », La Documentation Française, p. 81-104.
- Triches, R. 2010. *Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar*. Doutorado (Tese de Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS).
- Triches, R. 2015. *Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural*. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 181-200.
- World Food Program. *Home-grown school meals pilot project for the Municipality of Petite Rivière de Nippes*. Project Document. Haiti, sem data.
- World Food Programme. 2016. (PMA) Global School Feeding Sourcebook: lessons from 14 countries. Imperial College Press.
- Zittoun. P. 2013. La Fabrique politiques des politiques publiques: une approche pragmatique de l'action publique. Paris, Presse de Science Po, 340p.

Reseñas





Osmany Porto de Oliveira. 2017. **International Policy Diffusion and Participatory Budgeting - 2017 Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks.**

London : Palgrave Macmillan. 269p.  
eBook ISBN: 978-3-319-43337-0 – DOI:  
10.1007/978-3-319-43337-0 - Paper  
ISBN978-3-319-43336-3.

Eric Sabourin<sup>1</sup>

El título del libro sobre la difusión internacional del presupuesto participativo a partir de Brasil ya indica la opción del estudio de Osmany Porto Oliveira: identificar e caracterizar el papel de los individuos o agentes que han contribuido a ese proceso, pasando a ser “embajadores de la participación”.

El libro cuenta ocho capítulos. Los dos primeros configuran la primera parte. Introducen el debate teórico e metodológico sobre la difusión de políticas y la emergencia del tema del presupuesto participativo en el campo de la difusión internacional de políticas públicas. Plantea el contexto: como una política desarrollada por la municipalidad de Porto Alegre en 1989 consiguió alcanzar un reconocimiento global, siendo adoptada en más de 2800 ciudades en el mundo ;

Osmany Porto expone su metodología cualitativa centrada en el proceso político transnacional que califica de “estrategia de investigación de campo transnacional multi-situada”. La investigación empírica fue influenciada por los aportes de Hasenteufel (2005) y Marcus (1995) para

analizar los operadores de transferencia, estudiando-los en los lugares y espacios de interacción con otros actores (foros, coloquios, seminarios, etc) a partir de entrevistas mas también de observación directa y participante. Es el método que Osmany Porto llama de “etnografía política de la difusión internacional” asociando tres instrumentos: i) la ida al “campo” del objeto de investigación, siguiendo su camino y el de sus ideas y mediadores, por el mundo; ii) la observación participante de los espacios de debate e interacción y iii) las trayectorias/carreras/recursos/discursos y representaciones de los individuos como de las instituciones, captados por entrevistas.

El segundo capítulo presenta la adaptación del referencial teórico metodológico precisando los conceptos movilizados para caracterizar las dinámicas del proceso de difusión examinando el papel de las instituciones, de los individuos y de los mecanismos, así como las categorías de análisis utilizadas.

La segunda parte repartida en dos capítulos trata del proceso de difusión del presupuesto participativo. El capítulo 3 a partir de la génesis del presupuesto participativo (PP) en Porto Alegre y luego en Belo Horizonte y Recife, examina el papel crucial de un pequeño grupo de intelectuales, políticos y militantes de Porto Alegre (los embajadores de la participación) para colocar esta propuesta en la agenda nacional y luego internacional. El capítulo 4 examina las conexiones transnacionales del PP mediante redes de democracia participativa. En el capítulo 5, el autor identifica el Fórum Social Mundial de 1995 en Porto Alegre como un marco para la difusión masiva del PP mediante

1 Doctorado en Antropología y Etnología por la Universidad de París VII.  
Correo electrónico: eric.sabourin@cirad.fr

las organizaciones internacionales y en particular el Banco Mundial.

La tercera parte dedica tres capítulos a los efectos del proceso de difusión internacional iniciado a partir de Porto Alegre. El capítulo 6 examina la transferencia y adopción del PP en escala nacional en Perú (a partir del municipio de Vila el Salvador, pueblo joven vecino a Lima) y con más fuerza en Ecuador (a partir de Cotacachi ciudad al norte de Quito). Con los cuatro estudios de caso del capítulo 6 siguiente (Fissel/Senegal, Ampasy Nahampona/Madagascar, Maputo/Mozambique, Makhado/África del Sur) el autor trata de la difusión del PP en África subsahariana a partir del encuentro *Africités* (Africidades) de 2003 en Yaundé (Camerún).

El estudio transnacional y denso de Osmany Porto Oliveira identifica diferentes mecanismos e dispositivos a ras de la difusión del presupuesto participativo, en particular en Francia, en países andinos y africanos. Tres principales mecanismos merecen ser destacados, pero el interés de la investigación transnacional es precisamente mostrar que no son excluyentes sino complementares y imbricados. El primer mecanismo corresponde a la circulación de las ideas mediante individuos multi-posicionados y a la propia circulación de esos individuos entre diferentes esferas (academia, militancia, política, pericia internacional). Es el caso de los embajadores de la participación de Porto Alegre, pero también de militantes que pasaran del mundo de las ONGs a las organizaciones de las naciones unidas y luego a puestos de profesor de universidad, operando en las redes académicas.

El segundo mecanismo corresponde a la inducción de adopción del presupuesto

participativo por las organizaciones internacionales (Agencia para Asentamientos Humanos de la ONU, UN-Hábitat, pero también UNICEF, PNUF y UNIFEM) que al mismo tiempo emiten recomendaciones normativas y financian o co-financian como el Banco Mundial.

El tercer mecanismo corresponde a los procesos de traducción del modelo que puede revestir expresiones más socio-políticas, o más técnicas según los contextos, interlocutores y mediadores.

El capítulo 8 de conclusión examina como difusión de políticas y cooperación para el desarrollo están intrínsecamente inter-ligadas. Muestra como PP fue el precursor de una nueva orientación de la política extranjera y diplomacia de Brasil que utilizo la “exportación de políticas públicas” como una estrategia de legitimación internacional en particular en África y América latina. Sintetiza las enseñanzas de la investigación realizada. Menciona la necesidad de superar las limitaciones conceptuales de las diversas teorías sobre difusión de políticas que producen clivajes o multiplican las categorías para describir los mismos fenómenos. Recomienda asociar el abordaje micro-sociológico de los fenómenos al análisis de los macro procesos para conseguir una lectura más profunda de las dinámicas en curso. Entre los avances menciona el análisis multiniveles (entre escalas local, regional y global), el dialogo entre los dos tipos de agencia (individuos e instituciones) y la capacidad de caracterizar mecanismos recurrentes.

El libro cuenta también con una edición en portugués “Embaixadores da participação. A difusão internacional do orçamento participativo”. São Paulo, Ed. Annablume, 2016, 319p. ISBN 978-85391-0776-6

## Referencias

Marcus George E. (1995) Ethnography in/ of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography, *Annual Review of Anthropology*, Vol. 24 (1995), pp. 95-117  
<https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.an.24.100195.000523?journalCode=anthro>

Hassenteufel Patrick (2005) 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), fev. 2005, pp. 113-132.

<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-113.htm>





Eric Sabourin y Catia Grisa  
(organizadores). 2018. **A difusão de  
políticas brasileiras para a agricultura  
familiar na América Latina e Caribe.**

Porto Alegre: Ed. Escritos. 285p.

Jean François Le Coq<sup>1</sup>

El libro organizado por Eric Sabourin y Catia Grisa trata de los mecanismos de difusión de “modelos” de políticas públicas para la agricultura familiar del Brasil para otros países de América Latina y El Caribe.

El abordaje de la internacionalización y difusión de las políticas públicas por la ciencia política y las relaciones internacionales, o por la sociología es un tema aun reciente en América Latina. Pero ha tomado una importancia creciente esos últimos años en particular con trabajos sobre la a propósito de las políticas económicas, financieras, fiscales, jurídicas o aun sociales y de medio ambiente. Pero todavía no había sido considerado el campo de la difusión de políticas agrícolas y en particular del segmento de la agricultura familiar.

Otra innovación de este libro es examinar la difusión de políticas públicas para la agricultura familiar, no desde el punto de vista de la influencia en América latina de modelos de los Estados Unidos o de Europa (como ya lo hicieron estudios comparativos) sino desde la perspectiva de la diseminación regional en países latino-americanos de modelos forjados o institucionalizados en Brasil.

El libro reúne los principales resultados del proyecto TRANSBRASIL que ha sido realizado por investigadores de las Universidades de Brasilia, de São Paulo,

de la Universidad Federal do Rio Grande do Sul, e fue financiado por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Brasil, CNPq. El proyecto TRANBRASIL buscó entender, caracterizar, analizar e comparar modalidades e vectores de la diseminación regional y adaptación local de los modelos “brasileños” en los países receptores.

Los autores han examinado la difusión e influencia de dos programas emblemáticos de la segunda generación de políticas para la agricultura familiar en Brasil (las compras públicas de alimentos - PAA y el Desarrollo Territorial Rural – DTR) en seis países de América Latina y Caribe (Argentina, Colombia, El Salvador, Haití, Paraguay y Uruguay).

El libro tiene tres partes de tamaño desigual. La primera parte reúne cuatro capítulos: la presentación del referencial teórico y de la metodología, el lugar de la agricultura familiar en la política de cooperación internacional de Brasil, y la caracterización de los dos modelos: El programa de Adquisición de Alimentos a los agricultores familiares (PAA) y la política nacional de desarrollo territorial rural, ilustrada por el Programa nacional de Desarrollo Sostenible de los Territorios rurales (PNDS-TR) y el Programa de los territorios de la Ciudadanía (PTC). Los autores examinan primero como esos programas recibieron una fuerte aprobación de sus beneficiarios y se volvieron emblemáticos del apoyo diferenciados a la agricultura familiar dentro de Brasil, antes de pasar a ser considerados como referencia por países vecinos de la región, hasta Centro América o El Caribe.

La segunda parte reúne seis capítulos de estudios de caso nacionales. Cada uno

1 Doctor en Agroeconomía.  
Correo electrónico: jflecoq@cirad.fr.

examina los procesos y modalidades de diseminación de una de esas dos políticas en los seis países receptores, tres para las compras de alimentos (Colombia, Paraguay y Haití) y tres para las políticas de DTR (Argentina, El Salvador y Uruguay).

En la tercera parte que cuenta un capítulo único, los ocho autores del equipo de investigación de TRANSBRASIL, presentan un análisis comparado y transversal de los seis casos, así como las conclusiones y lecciones del estudio.

La hipótesis inicial de la investigación presentada en el primer capítulo, considera que la difusión de una política pública de un país a otro no pasa por un solo proceso, sino por una hibridación e imbricación entre diversas modalidades de internacionalización de las políticas públicas y para cada una de esas modalidades, por varios vectores y mediadores.

La problematización de la investigación lista diversos modos de internacionalización de políticas, para oponerlos a la hipótesis de uno principal y dominante que sería el de la globalización mundial. Pero para fines analíticas y comparativas, los autores proponen considerar tres modalidades principales que ya fueron referenciadas en la literatura especializada: i) la circulación de normas e modelos mediante las agencias de cooperación, y principalmente las organizaciones internacionales de las naciones unidas y los bancos regionales de desarrollo; ii) transferencia de políticas (*policy transfer*) principalmente por medio de la cooperación Sur Sur; iii) la regionalización o integración regional mediante procesos intergubernamentales (MERCOSUR, Sistema de la Integración Centro Americana -SICA, Comunidad Andina de Naciones-CAN) y mediante la in-

tegración “*bottom up*” por los movimientos sociales.

El interés de la metodología aplicada es de haber dado importancia a los aspectos políticos, diplomáticos, jurídicos, técnicos e institucionales en los procesos de difusión de las políticas, pero también al rol de los individuos, más allá de su institución. Se destaca en particular el papel de mediador o de traductor de ciertos individuos claves que pueden asumir características de militantes, de empresarios de políticas, o simplemente de peritos (expertos). Los expertos tienen la particularidad de una capacidad de influir o de ocupar espacios profesionales o institucionales en diversos ambientes: academia, empresa privada, vida política, gobierno y sobre todo agencias de cooperación u organismos internacionales. En el pequeño mundo de la cooperación internacional en seguridad alimentaria o en desarrollo territorial, los mismos individuos transitan con puestos sucesivos y/o responsabilidades en esos diversos ambientes de actuación.

Los resultados comunes a los seis casos estudiados confirman elementos comunes y diferencias.

Primero se confirma la hipótesis de la hibridación e imbricación entre las tres grandes categorías de modalidades de difusión, aun si una siempre aparece dominante segundo los casos. La cooperación bilateral directa corresponde a una dominación de la transferencia de políticas; la cooperación trilateral con otros países o con organizaciones internacionales muestra una difusión más difusa; la dominación de las organizaciones internacionales lleva a mecanismos de circulación de normas y la integración regional por los movimientos sociales favorece procesos de adaptación y traducción.

Otro elemento común es la importancia del papel de las organizaciones internacionales como vector de difusión al lado de los actores y el gobierno de Brasil y de los países receptores. Es el caso de la Organización Mundial de la Agricultura y Alimentación (FAO) para las compras públicas en Colombia, Paraguay y Haití, del Programa Alimentar Mundial junto con la FAO o en competencia con ella en Haití, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) para la política de desarrollo territorial rural en Argentina y Uruguay.

En el caso de la política de compras públicas a los agricultores familiares, los autores consideran que si hubo una transferencia directa fue antes de todo de Brasil para las naciones Unidas (FAO, PMA y PNUD) más que de Brasil directamente hacia los países receptores, subrayando la dimensión multiniveles de los procesos de transferencia y la importancia de nuevas formas de alianza entre estados y organizaciones internacionales.

Para las políticas de DTR, el único caso de transferencia directa es El Salvador, a partir de un programa de cooperación Sur Sur específico de Brasil. En el caso de Argentina y Uruguay, es más bien el IICA o el BID que tuvieron influencia directa, aun si in-

tentaron promover ciertos contenidos de la política de DR de Brasil.

Otros actores importantes de esa difusión son los movimientos sociales de la agricultura familiar como Vía Campesina, la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur COPROFAM o la Alianza por la Soberanía Alimentaria de los Pueblos de América Latina y el Caribe. Sin duda fue central el papel de los trabajos de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF), tal como intercambios, capacitaciones, foros, que paso a integrar representantes de otros países que los del Cono Sur.

Este libro no solo aporta un insumo original sobre la complejidad de los procesos de transferencia de políticas, pero también abre nuevas pistas para la reflexión y futuros estudios en particular sobre la necesidad de construir una economía política de la transferencia de políticas integrando los procesos de recomposición de poder entre países (geopolítica), organizaciones internacionales y actores de las sociedades latinoamericanas (movimiento sociales / estados).

Cali, 25 de agosto

Jean François Le Coq, Cirad y CIAT



Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Denilson Bandeira Coelho y Sidney Jard da Silva (organizadores). 2016. **Difusão de políticas públicas**. São Bernardo dos Campos: UFABC. 363 p. ISBN 978-85-68576-50-2

Carolina Milhorange de Castro<sup>1</sup>

A obra coletiva organizada por Carlos Faria, Denilson Bandeira e Sidney da Silva reúne contribuições de 15 autores entre especialistas do tema da difusão internacional de políticas públicas nos níveis subnacional e internacional. Uma característica particular da coleção é o foco não apenas na nascente literatura brasileira sobre o tema, como em estudos de casos em grande parte brasileiros. Trata-se, portanto, de um esforço de implantação e desenvolvimento desta subárea no país.

Além disso, o trabalho parte da crítica de Stone (2008) sobre o anacronismo e o 'nacionalismo metodológico' do campo de análise das políticas públicas (pag12) para enfatizar o papel de uma série de atores e instituições nos processos de formulação e difusão de políticas. Os textos ressaltam uma diversidade de atores estatais e não estatais nestes processos, bem como diferentes níveis de ação pública, incluindo processos de difusão horizontal na esfera subnacional. A combinação de estudos sobre difusão subnacional e internacional em um mesmo volume é nova, sendo que grande parte da literatura enfoca a circulação de modelos e ideias entre países diferentes.

O volume se estrutura em três grandes partes. A primeira parte traz contribuições teóricas e conceituais que caracterizam os

estudos sobre a difusão de políticas e trata das suas abordagens, processos e atores. Em seu primeiro capítulo, Coelho distingue as principais abordagens e fatores determinantes desta agenda: abordagens baseadas em determinantes internos (políticos, institucionais, econômicos e sociais) e externos (redes formais e informais e localização geográfica); nos mecanismos como aprendizado, competição política, coerção e emulação; e as abordagens que se opõem ao papel do agente ou da estrutura em ação coordenada ou descoordenada. Além disso, uma série de limitações metodológicas destes estudos é apontada e o autor finaliza concluindo sobre a incipiência dos estudos brasileiros neste tema.

No segundo capítulo, Osorio trata dos mecanismos e atores dos processos de difusão com base no estudo do surgimento de programas de transferência condicional de renda na América Latina após as experiências nacionais do México e do Brasil. A autora apresenta motivações e meios operacionais por trás dos mecanismos de difusão, caracterizando também o seu significado e propondo indicadores de análise. Com foco nos atores regionais e internacionais, o capítulo reforça o vínculo entre os estudos de difusão e o conceito de comunidades epistêmicas. Ainda que teoricamente densos, os dois capítulos apresentados nesta primeira parte não discutem as potenciais diferenças teóricas, conceituais e de mecanismos entre a difusão de políticas no âmbito internacional/regional e no âmbito subnacional, que aparece em diversos capítulos da obra.

A segunda parte do volume aborda a difusão de políticas na federação brasileira e principalmente os mecanismos de

1 PhD, Paris Saclay University / University of Brasília. Correo electrónico: carolina.mcastro@cirad.fr

126

difusão dita horizontal dos instrumentos políticos. O capítulo escrito por Abrucio e colaboradores discute a influência das relações interestaduais no processo de difusão de disseminação dos conselhos nacionais de secretários de estado, com foco nas formas de cooperação no campo das políticas públicas. No entanto, a dúvida que fica após a leitura do texto é sobre a possibilidade de se aplicar, sem adaptações ou discussões, as teorias, mecanismos e conceitos mobilizados para análise dos processos de difusão internacional a processos de colaboração interestaduais no nível subnacional. Tratam-se de fenômenos políticos equivalentes? Não seria necessário analisar diferenças entre filtros ou processos de tradução existentes entre processos subnacionais e internacionais?

O mesmo questionamento se aplica aos demais capítulos desta parte. O primeiro, de Palotti, Pereira e Camões, analisa a difusão de determinadas práticas administrativas a nível nacional, em particular a adoção da carreira de gestor governamental. Para tanto, os autores mobilizam os trabalhos de Dolowitz e Marsh (1996), formulados no contexto da transferência internacional de políticas. Além disso, são mobilizados os estudos de Rogers (2003) que enumera os principais elementos constitutivos do conceito de difusão (inovação, canais de comunicação, tempo e sistema social). Apesar de se tratar de uma discussão relevante, potencialmente comparável aos processos de difusão internacional, tal comparação teria sido enriquecida se explicitada e discutida de um ponto de vista teórico.

Os demais capítulos analisam os processos de difusão internacional de políticas, com foco em casos brasileiros. Alguns aspectos são recorrentes em diversos capítulos, por exem-

plo, o papel dos agentes na difusão das políticas. Este aspecto é analisado no capítulo de Wampler e no capítulo de Porto de Oliveira, ambos sobre o orçamento participativo. Wampler enfatiza a vontade política nos processos de difusão e aborda o papel dos “policy entrepreneurs” e dos “policy advocates” na adoção de novos instrumentos testados em outras regiões e dos “pro-forma advocates” como atores que participam da adoção de novos programas, porém sem mandato para lhes dar continuidade. Porto de Oliveira defende o papel de grupos de indivíduos, como autoridades locais, funcionários da prefeitura e instituições específicas para a inserção do orçamento participativo na agenda internacional. O autor enfatiza o nível microsociológico dos processos de difusão com foco na ação individual de pessoas que ele denomina como “embaixadores da participação” (p. 240). Já no capítulo de Faria, a política externa personalista dos presidentes brasileiro, Lula da Silva, e venezuelano, Hugo Chavez, teriam fortalecido suas estratégias de difusão das políticas sociais nacionais no âmbito regional e internacional.

Além de atores individuais, empresas de consultoria e organizações internacionais, como o Banco Mundial, a OCDE e as agências das Nações Unidas, são frequentemente citados como intermediários do processo de difusão. Estes estão particularmente presentes no capítulo de Jordana, que trata da difusão de agências reguladoras na América Latina. A autora parte de um referencial normativo sobre as características ideais das agências reguladoras para avaliar a efetividade dos processos de difusão. Trata-se de uma análise da ‘internacionalização do Estado regulador’ na região latino americana (p231) num contexto de consolidação das

políticas neoliberais. Uma comparação neste sentido poderia ser feita com os trabalhos de Wampler e Porto de Oliveira, que analisam a internacionalização de um ‘Estado participativo’, tratando-se, portanto, de projetos políticos distintos de internacionalização. Ainda no caso do orçamento participativo, a ‘chancela’ das organizações internacionais para validação dos instrumentos de difusão também se mostra relevante.

Outro aspecto abordado é justamente a relação entre a política externa e as estratégias de difusão. Tal conexão é amplamente discutida no capítulo de Faria sobre a difusão das políticas sociais do Brasil e da Venezuela como estratégia de inserção internacional. Segundo o autor, a questão social ganhou proeminência no posicionamento internacional dos dois países no período estudado e ambos se valeram das organizações regionais para promoção de sua agenda externa, porém suas estratégias mostraram-se distintas. A cooperação internacional provida pelo Brasil mostrou-se mais diversificada e institucionalizada do que aquela provida pela Venezuela. Já no caso do orçamento participativo, Porto de Oliveira defende que, se a difusão de políticas nacionais constitui muitas vezes estratégia de política externa e conta com apoio das instituições do Governo Federal, este não foi o caso da internacionalização das políticas municipais de orçamento participativo. Como lembrado pelo autor, os municípios normalmente não possuem instituições de relações internacionais ou interfaces diretas com o exterior. Diante disso, Porto Alegre inovou ao criar uma secretaria prórripa para o tema. Este movimento consolidou um processo de fortalecimento da ‘paradiplomacia’ em diversas cidades brasileiras.

Já o capítulo de Elkins sobre a influência das ideias estrangeiras na formulação da Constituição brasileira de 1988 constitui um capítulo único no volume. O texto busca entender em que medida os constituintes se referiram a modelos e experiências estrangeiras no processo de formulação da Constituição, por que razões e de que maneira estes modelos foram empregados no debate e quais são os principais países de inspiração. A metodologia baseia-se na análise das transcrições oficiais das sessões do Congresso brasileiro e informa o leitor não apenas sobre a aprovação ou advertência referente a cada modelo estrangeiro considerado como sobre os arranjos políticos nacionais que acabaram por influenciar o sistema a ser adotado.

Portanto, apesar de alguns questionamentos analíticos, sobretudo no que se refere ao automatismo da comparação entre diferentes níveis de ação sem maior discussão teórica, trata-se de um volume denso e bastante informativo sobre o tema da difusão de políticas públicas, com o mérito de aprofundar o debate na América Latina e no Brasil.

## Referências

- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343–357. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed). New York: Free Press.
- Stone, D. (2008). Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. *Policy Studies Journal*, 36(1), 19–38. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2007.00251.x>





## Política editorial

MUNDOS PLURALES recibe artículos durante todo el año siempre que estos se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación de originales.

Por el carácter especializado de la revista, se espera que los artículos presentados sean de preferencia resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan artículos de reflexión y de revisión sobre temas históricos y contemporáneos que se apoyen en una bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para los campos de las políticas públicas, la gestión pública y de la gobernanza.

Cada número de Mundos Plurales presenta artículos del más alto rigor, aunque se da espacio también para formatos innovadores, tales como entrevistas, artículos cortos y otras formas de expresión.

Información: [revistamundosplurales@flacso.edu.ec](mailto:revistamundosplurales@flacso.edu.ec)

## Selección de artículos

Los artículos enviados a MUNDOS PLURALES serán sometidos a un proceso de revisión que se realiza en cuatro etapas:

1. Los artículos que cumplan con los requisitos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibido.
2. Los artículos dados por recibidos serán sometidos a una evaluación inicial por los editores de la revista, quienes valorarán la pertinencia temática del texto.
3. Si el artículo ha sido valorado positivamente entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión de dos evaluadores académicos externos, quienes determinarán de manera anónima si el artículo es: a) publicable sin modificaciones o con modificaciones menores; b) publicable con condición de que se realicen revisiones del manuscrito o c) no publicable. Los evaluadores tendrán en cuenta para su dictamen la calidad del trabajo en relación a su originalidad, pertinencia, claridad de expresión, metodología, resultados, conclusiones y bibliografía.
4. Los editores tomarán la decisión final y comunicarán los resultados al autor(a). Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.

MUNDOS PLURALES se publica dos veces al año en los meses de noviembre y mayo. Se reciben artículos en idioma español, portugués, inglés, francés y kichwa.

## Normas de publicación

Las personas interesadas en publicar artículos en la revista *Mundos Plurales* deberán enviar sus trabajos originales a través del portal <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundospurales/user/register> y deben aceptar y respetar las siguientes normas:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar bajo consideración para su publicación en otras revistas.
2. Los editores de *Mundos Plurales* se reservan el derecho a decidir sobre la publicación de los manuscritos sometidos.
3. La identidad del (la) autor (a) no debe constar en el manuscrito. En una hoja aparte, el autor o autora hará constar su nombre, grado académico y/o estudios, adscripción institucional o laboral, el título del artículo, la fecha de envío, dirección postal y correo electrónico. Se debe indicar expresamente si el autor desea que se publique su correo electrónico.
4. Los artículos deben estar precedidos de un resumen no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras) en español e inglés. Esta norma no se aplica para la sección *Reseñas*.
5. Los autores deben proporcionar de cinco (5) a ocho (8) descriptores o palabras claves en orden alfabético que reflejen el contenido del artículo. Esta norma no se aplica para la sección *Reseñas*.
6. El título del artículo no podrá contener más de diez (10) palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.
7. La extensión de los artículos se medirá en el contador de palabras de Word. La extensión deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número total de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:  
Artículos: 25.000 a 60.000 cce  
Reseñas: 5.000 a 10.000 cce
8. El texto debe estar escrito en formato Word, en letra Times New Roman tamaño 12, con interlineado de uno y medio, paginado, en papel tamaño A4 y con márgenes de 2,5 cm. Las notas a pie de página deben estar en Times New Roman 10 y a espacio sencillo.
9. Las normas aplicadas para la escritura académica son las del Manual de Estilo de Chicago Deusto.
10. Para la presentación de *reseñas*, los artículos deben incluir la información bibliográfica completa del libro al que se haga mención: autor, título, editorial, ciudad, año de publicación, número de páginas del libro. Las referencias bibliográficas se colocarán en notas al pie numeradas.

11. Para la presentación general de los **artículos** se deberán tomar en cuenta los siguientes criterios:

- a) La primera vez que aparezca una sigla se deberá escribir previamente su significado completo, luego la sigla.
- b) Las imágenes, cuadros, gráficos y tablas deberán estar incorporados en el texto con un número de secuencia y el título, y deberán contener las fuentes de referencia completa.

Ejemplo: *Tabla 1. Presupuesto por organización, zona y monto.*

Fuente: *www.legal.unal.co*

Las imágenes pueden incorporarse al texto en un tamaño de 18 cm. de ancho y 300 dpi o enviarse de forma separada, siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor: [Fotografía 1 aquí].

Para gráficos o tablas estadísticas se recomienda su envío en formato Excell, indicando en el texto la ubicación apropiada: [Tabla 1 aquí]

- c) Las citas textuales que sobrepasen los cuatro renglones deben colocarse en formato de cita larga, a espacio sencillo, tamaño de letra 10 y margen reducido a ambos lados.
- d) La bibliografía constará al final del artículo, contendrá todas las referencias utilizadas en el texto, las cuales se enlistarán siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores/as. El nombre del autor/a y no solo el apellido deberá ser escrito de manera completa y no utilizando simplemente la inicial del nombre. La bibliografía debe realizarse de acuerdo al Manual de Estilo de Chicago Deusto; para ejemplos de las formas de documentación más comunes ver Guía para la presentación de tesis FLACSO Ecuador.

Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor únicamente con mayúscula inicial, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas 1990, 15). En ningún caso utilizar *op. cit.*, *ibid.*, *ibídem*.

En el caso de varias obras del mismo autor publicadas el mismo año, identificarlas como a, b, c, etc. Ejemplo:

T: (Romero 1999a), (Romero 1999b).

Romero, Marco. 1999a. "Crisis profunda e inoperancia gubernamental." *Ecuador Debate* 46: 56-78.

\_\_\_\_\_ (1999b). “Se profundiza la recesión y la incertidumbre en Ecuador”.  
*Ecuador Debate* 47: 45-63.

La bibliografía de un autor se enlistará en orden descendente según el año de publicación, es decir, del texto más reciente al más antiguo. Ejemplo:

Pzeworski, Adam. 2003. *States and Markets: a primer in political economy*. New York: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. 2000. *Democracy and Development: political regimes and material well-being in the world, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press

\_\_\_\_\_. 1993. *Economic Reforms in New Democracies: a social-democratic approach*. New York: Cambridge University Press.

