

Agroecologia e compras públicas: diferentes trajetórias da difusão das políticas para a agricultura familiar no Mercosul

RESUMO

Paulo Niederle

pauloniederle@gmail.com

Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Rio Grande do Sul. Brasil.

O artigo compara a difusão das políticas públicas de agroecologia e de compras públicas dos alimentos da agricultura familiar no Mercosul. Partindo dos resultados de pesquisas anteriores que apontaram para o papel central de organizações multilaterais e da Reunião Especializada de Agricultura Familiar (Reaf) na difusão das políticas de compras públicas, o objetivo do artigo é compreender se isto também ocorreu com as políticas de agroecologia. Em termos metodológicos, a pesquisa envolveu a identificação da origem dos atores políticos envolvidos na construção das políticas; dos mecanismos de difusão utilizados para transpor os elementos da política de um contexto para outro, e do arranjo institucional adotado em cada país. Os resultados demonstram que as políticas de agroecologia seguiram uma trajetória de “difusão pela base”, privilegiando a articulação informal das redes de movimentos sociais e acadêmicos que compartilham referenciais comuns de agroecologia, o que se diferencia do processo de “difusão híbrida” que prevaleceu na disseminação das normas e instrumentos das políticas de compras públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Agricultura familiar; Políticas públicas; Institucionalização; Agroecologia.

1 INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, vários países latinoamericanos criaram políticas de compras públicas de alimentos da agricultura familiar e de promoção da agroecologia e produção orgânica (SABOURIN, et al.; 2018; NIEDERLE et al., 2019; CHIAPPE, 2015; GRISA; NIEDERLE, 2019). À primeira vista, essas políticas são convergentes, já que, na América Latina, a produção agroecológica está concentrada na agricultura familiar e campestre, e as compras públicas poderiam privilegiar este tipo de produção. Com efeito, quando iniciamos a pesquisa, antevíamos inúmeras interfaces entre as arenas e os atores sociais que participam da construção e difusão de ambas as políticas. De fato, foi isto o que identificamos no Brasil, onde atores estatais e não estatais envolvidos no desenho da Política e dos Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo e Planapo) também estiveram engajados na construção, implantação e operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) (GRISA; SCHMIDT, 2013; PEREZ-CASARINO et al., 2018).

No caso específico da construção das políticas de compras públicas da agricultura familiar no Mercosul, quatro aspectos são recorrentemente destacados pela literatura: (a) esse processo geralmente envolveu algum nível de colaboração entre atores estatais e movimentos sociais da agricultura familiar (ZIMMERMANN, 2018; NIEDERLE, 2016); (b) o Brasil atuou como principal centro gerador das inovações políticas difundidas (SABOURIN; GRISA, 2018; PERAFÁN et al., 2018); (c) no entanto, os resultados do processo não devem ser entendidos como mera cópia ou replicação das políticas brasileiras, haja vista as adaptações, reinterpretações e bricolagens (CALDAS; ÁVILA, 2018); (d) e as agências multilaterais, em particular a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), bem como as plataformas de diálogos políticos, com destaque para a Reunião Especializada de Agricultura Familiar (Reaf), atuaram como atores-chave na difusão de referenciais, normativos e instrumentos de ação pública (GRISA; NIEDERLE, 2019).

Seria esse também o caso da disseminação das políticas de agroecologia? Formulada a partir do diálogo com a literatura sobre ação pública (HASSENTEUFEL, 2008; MASSARDIER, 2008), difusão internacional de políticas públicas (DOLOWITZ; MARSH, 2000; LASCOURMES; LE GALÈS, 2012; OLIVEIRA; FARIA, 2017; SABOURIN; GRISA, 2018) e repertórios de interação entre Estado e movimentos sociais (ABERS; SERAFIN; TATAGIBA, 2014; CARVALHO, 2020; NIEDERLE et al., 2020), a questão de pesquisa que orientou a redação deste artigo pode ser assim resumida: Quais diferenças marcam os processos de difusão das políticas de agroecologia e de compras públicas nos quatro países membros fundadores do Mercosul – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai?

Em termos metodológicos, a pesquisa envolveu a identificação do mundo social do qual provêm os atores políticos (governos, movimentos sociais, organizações não governamentais, universidades e centros de pesquisa); a análise dos mecanismos de difusão utilizados para transpor determinados elementos da política de um país para outro – o que abarca desde dispositivos técnicos até justificações discursivas que contribuem para legitimar as políticas; e a comparação do arranjo institucional adotado em cada país para ambas as políticas. Para tanto, realizamos análise documental das políticas públicas de agroecologia e compras públicas, focalizando a identificação dos atores, espaços de governança, instrumentos normativos e referenciais de ação pública (MULLER, 2005). Além

disso, **entre 2014 e 2020**, conduzimos procedimentos de observação sistemática das **plenárias regionais da REAF**. A centralidade deste espaço deve-se a sua relevância, já destacada acima, na difusão das políticas de compras públicas. Ao longo deste período também foram realizadas quase uma centena de entrevistas com representantes de movimentos sociais, agências multilaterais e gestores públicos.¹

O artigo está organizado em cinco seções além desta introdução. Na próxima seção apresentamos o referencial teórico que orientou a pesquisa. Em seguida, discutimos o processo **histórico de reconhecimento da categoria agricultura familiar** como portadora de direitos e foco da ação pública nos países do Mercosul. As duas seções subsequentes discutem, respectivamente, a **difusão** das políticas de compras públicas e de agroecologia. As considerações finais apresentam as principais conclusões do estudo, as quais apontam para a existência de duas trajetórias diferenciadas de institucionalização dessas políticas. No caso das compras públicas, identificamos um processo fortemente influenciado pelos **mecanismos formais de cooperação** criados pelas organizações multilaterais e pela Reaf, por meio dos quais foram difundidos modelos normativos e instrumentos de ação pública (difusão “hard”). Mesmo assim, na medida em que os movimentos sociais também participaram desse processo, definimos este tipo de difusão como “híbrida”. De outro modo, no caso das **políticas de agroecologia**, denominamos “difusão pela base”, haja vista que o processo privilegiou **articulações de caráter mais horizontal e informal de movimentos sociais e acadêmicos**, por meio das quais foram construídos referenciais comuns de agroecologia e ação pública (difusão “soft”).

2 DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESBOÇO DO REFERENCIAL ANALÍTICO

Os termos “transferência” e “difusão” são objetos de ampla contestação nas ciências sociais e, especialmente, nos estudos rurais, onde o modelo norte-americano de “difusão de inovações” sugerido por Everett Rogers (1961) para subsidiar as políticas de produção e disseminação das modernas tecnologias agrícolas por meio da Revolução Verde já foi amplamente questionado. O mesmo ocorre na literatura sobre policy transfer e policy diffusion, na qual se analisa como “o conhecimento sobre o arranjo administrativo das políticas, instituições e idéias de um cenário político (passado ou presente) são usados no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e idéias em outro cenário político.” (DOLLOWITZ; MARSH, 2000, p.5).

Outros estudos já demonstraram que transferência e difusão poderiam ser compreendidos de maneira mais adequada como processos de “tradução” (HASSENTEUFEL, 2008; STONE, 2012), “mutação” (MCCANN; WARD, 2012), “circulação” (MASSARDIER; PESCHE, 2011) ou “bricolagem” (STONE, 2017). Estes termos tentam dar conta do fato que disseminação das políticas é menos linear e mais multicêntrica do que sugerem as primeiras análises sobre o tema. Mesmo

¹ Os resultados apresentados aqui não são oriundos de uma pesquisa momentânea, mas de um acompanhamento de longa duração do debate público sobre políticas para agricultura familiar no MERCOSUL, bem como pelo diálogo com outros pesquisadores do Observatório das Agriculturas Familiares Latinoamericanas (Afla-Ufrgs-Unila), do Grupo de Pesquisadores em Políticas Públicas para a Agricultura Familiar (GIPPAF) da REAF, e da Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina (Rede PPAL).

assim, o termo “difusão” se consolidou na literatura e é por isso que esses e outros autores seguem utilizando-o para compreender o modo como “modelos” de políticas públicas são disseminados de um contexto para outro, quer sejam países, estados, regiões ou municípios (SABOURIN; GRISA, 2018).

Dentre os temas mais recorrentes nessa discussão estão: (a) o nível de coerção envolvido no processo, que pode envolver, por exemplo, dispositivos legais como as sanções comerciais, exigências para concessão de financiamentos, ou mesmo a imposição de modelos a países derrotados em guerras; mas também processos mais voluntários nos quais o “receptor” é pró-ativo em demandar informações sobre políticas públicas; (b) a identificação dos atores e organizações que participam do processo e como eles se relacionam entre si, com destaque para as interações entre atores estatais e movimentos sociais; (c) os elementos da política pública que são transferidos, para o que Benson e Jordan (2011) distinguem formas de “hard transfer”, quando o que é transferido são instrumentos, instituições e programas, das formas de “soft transfer”, quando predomina a circulação de ideias, ideologias, noções e conceitos; e, finalmente (d) o grau de transferência, para o que Dolowitz e Marsh (2000) distinguem: i) cópia: transferência completa e direta de políticas públicas, programas ou ações; ii) emulação: transferência de ideias que estruturam o programa ou a política pública; iii) combinação: mistura de diferentes políticas públicas; iv) inspiração: uma política inspira o surgimento de outra, ainda que distante da proposta original.

Considerando a existência, no caso analisado nesse artigo, da REAF como um espaço multilateral de mediação desses processos, também é importante mencionar a contribuição que Massardier e Pesche (2011) fazem ao debate a partir da noção de “circulação transnacional de políticas públicas”. Esta noção aponta para o modo como os novos modelos de políticas podem resultar de interações multidirecionais entre atores circulando em espaços multiescalares de governança da ação pública. Ela destaca a produção de “convergências” entre a ação pública em curso nos diferentes níveis federativos (países, regiões, estados) (HASSENTEUFEL, 2008). Não obstante, esse processo também pode ser um efeito da difusão, impulsionado por determinados atores que, tais quais as agências multilaterais ou os “experts transnacionais”, transportam ideias sobre as políticas públicas para diferentes contextos, contribuindo para elas convergirem.

Finalmente, para os objetivos deste artigo é importante destacar a diferenciação entre, por um lado, processos top-down de difusão, por meios dos quais governos e organizações multilaterais definem, com forte grau de coerção institucional e financeira, a ação pública de outros governos e organizações, e, por outro lado, os processos de “difusão pela base”. Este conceito é derivado da noção de “regionalização por baixo”, a qual Pasquier (2002) constrói para explicar como articulações de organizações infranacionais da sociedade civil construíram intercâmbios de experiências e aprendizados que foram importantes para a difusão das políticas públicas no contexto europeu. Com efeito, nos casos em discussão neste artigo, a ideia de difusão pela base destaca o modo como os movimentos sociais da agricultura familiar atuaram na profusão de modelos de políticas públicas no Mercosul (SABOURIN; GRISA, 2018).

3 A DIFUSÃO DAS POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCOSUL

A experiência brasileira sobre políticas públicas para a agricultura familiar já foi amplamente debatida pela literatura (GRISA; SCHNEIDER, 2015). Desde meados dos anos 1990, o país vem criando institucionalidades e instrumentos para o reconhecimento e promoção da agricultura familiar, dentre os quais pode-se destacar: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), a Lei da Agricultura Familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condráf), dentre tantos outros. O que está menos discutido nessa literatura, contudo, é o processo de difusão internacional não apenas das políticas, mas da própria noção de “agricultura familiar” como representativa de uma variedade de formas de vida e produção existentes no meio rural.²

Esse processo foi potencializado pela Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF), um fórum criado pelo Mercosul em 2004 para fortalecer as políticas públicas para a agricultura familiar e facilitar o comércio regional da produção oriunda deste segmento social. Assim como as demais reuniões especializadas do Mercosul, a Reaf constitui um órgão auxiliar e assessor do Grupo Mercado Comum, instância executiva do bloco vinculada diretamente ao Conselho do Mercado Comum, o qual é o espaço supremo de decisões que conduz politicamente o processo de integração regional (NIEDERLE, 2016). Com efeito, as deliberações aferidas pela REAF constituem propostas e recomendações sobre políticas que, para se tornarem efetivas, necessitam a aprovação destas instâncias superiores. Uma vez acatadas, elas passam a compor um conjunto de instrumentos normativos³ que orientam as ações dos Estados Membros (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e Associados (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru).

A REAF contribuiu para uma mudança de paradigma no que diz respeito à compreensão do lugar e do papel das formas familiares de produção. Antigamente relegadas à representação de uma “pequena agricultura”, marginal e incapaz de constituir uma via para a “modernização do meio rural”, esse segmento passou apresentado como legítimo porta-voz dos modelos mais inovadores de desenvolvimento rural sustentável (GRISA; SCHNEIDER, 2015). A agricultura familiar deixou de ser vista como sinônimo de pobreza para tornar-se parte ativa da solução para esse fenômeno, assim como para os problemas relacionados à segurança alimentar e nutricional, à garantia de renda e qualidade de vida para as populações rurais, à valorização dos bens públicos, das formas culturais e dos modos de vida rurais; à preservação do patrimônio natural e cultural dos territórios latino-americanos (PICOLOTTO, 2011; NIEDERLE; WESZ JUNIOR, 2018).

A criação da Reaf constituiu, em si mesma, um avanço significativo na medida em que contrariou a idéia, outrora acolhida por alguns governos, de que em seus países “existia uma única agricultura”, o que geralmente resultava no privilégio concedido aos setores do agronegócio (RAMOS et al., 2014). Como destacou em

² Dentre as publicações recentes sobre o tema, sugere-se o livro editado por Sabourin e Grisa (2018).

³ Podem ser aprovadas Decisões, Resoluções e Diretrizes (de caráter obrigatório para os Estados Membros) ou Recomendações (de caráter não obrigatório para os Estados, de modo que sua incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais é opcional).

entrevista um antigo representante do Ministério de Agricultura, Pecuária e Pesca (MAGyP) da Argentina:

Do ponto de vista institucional, na Argentina, em 2004, não se falava em agricultura familiar. O termo não estava no cenário argentino. Se falava de pequenos produtores, pequenos e médios produtores; um pouco de campesinato. E a partir daí temos Cipaf (Centro Nacional de Investigación e Desenvolvimento Tecnológico para a Pequena Agricultura Familiar), Senaf (Comissão de Agricultura Familiar do Serviço Nacional de Sanidade e Qualidade Alimentar), Renaf (Registro Nacional de Agricultura Familiar), Renoaf (Registro Nacional das Organizações da Agricultura Familiar), todos para a agricultura familiar. Ou seja, todas essas são instituições que foram criadas. Hoje temos uma Secretaria de Agricultura Familiar e uma Secretaria de Desenvolvimento Rural. (Ex-Coordenador Nacional Alternado da Reaf na Argentina. Estrato de entrevista concedida ao autor em dezembro de 2014.).

A difusão da categoria normativa “agricultura familiar” implicou na necessidade de construir um entendimento comum entre países que são marcados por inúmeras diferenças não apenas do ponto de vista de suas estruturas institucionais, mas da própria compreensão acerca da identidade cultural das suas múltiplas formas de agricultura (CRAVIOTTI, 2012; SCHNEIDER, 2011; PIÑERO, 2005). Com efeito, manejar a diversidade foi o principal desafio dos esforços de definição conceitual e operacional com os quais se deparam as tentativas de reconhecer todas as formas sociais de produção lastreada por relações socioculturais familiares e comunitárias, as quais guardam inúmeras especificidades territoriais (RAMOS et al., 2014). Como resultado deste esforço, a Resolução 25/2007 estabeleceu o público ao qual se destinam as políticas para a “agricultura familiar”:

Art. 1 – Os agricultores/as destinatários das políticas públicas diferenciadas dirigidas ao setor da agricultura familiar serão aqueles cujos estabelecimentos cumpram, no mínimo, todos e cada um dos seguintes critérios: I) a mão-de-obra ocupada no estabelecimento corresponderá predominantemente à família, sendo limitada a utilização de trabalhadores contratados; II) a família será responsável direta pela produção e gestão das atividades agropecuárias; e residirá no próprio estabelecimento ou em uma localidade próxima; III) os recursos produtivos utilizados serão compatíveis com a capacidade de trabalho da família, com a atividade desenvolvida e com a tecnologia utilizada, de acordo com a realidade de cada país. São também parte da agricultura familiar, desde que respeitados os critérios enumerados acima, os produtores/as rurais sem terra e os beneficiários/as dos processos de reforma agrária ou programas de acesso e permanência na terra, bem como as comunidades de produtores/as que fazem uso comum da terra. (Mercosul, Resolução GMC 25/2007).

Essa definição institucionalizou o reconhecimento político e institucional da agricultura familiar e passou a orientar a atuação dos Estados no que tange à identificação do público das políticas diferenciadas de desenvolvimento rural. Mesmo naqueles países onde a criação de políticas mais incisivas para este segmento foi parcialmente freada pela resistência imposta por setores conservadores, geralmente vinculados ao chamado “agronegócio”, a REAF

conseguiu ao menos cumprir um papel central para legitimar as lutas sociais pelo reconhecimento das agriculturas familiares, camponesas e indígenas. Ao longo dos últimos dez anos, diferentes organizações sociais passaram a utilizar este fórum e as propostas ali construídas como um elemento de reforço discursivo em suas lutas para justificar o apoio ou a oposição a determinadas políticas e regulamentações locais e regionais (RIELLA, 2002).

Como demonstra Belém (2020), na Argentina, a incorporação do termo “agricultura familiar” remonta a debates que ocuparam a agenda de organizações sociais na década 1990. No entanto, a apropriação do mesmo pelo Estado se deu, principalmente, após a criação da REAF, fato que ajudou a legitimar o discurso das organizações sociais. Dentre o conjunto de eventos que marcam a trajetória institucional das políticas para este segmento destaca-se: a organização do Fórum Nacional da Agricultura Familiar (Fonaf) e seus fóruns provinciais; a construção de critérios que distinguem a agricultura familiar de outros setores da economia agrária (como o pequeno empresário agropecuário ou agroindustrial); a criação da Secretaria de Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca; o estabelecimento do Registro Nacional da Agricultura Familiar (Renaf); a formulação do Programa Nacional de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico para a Pequena Agricultura Familiar (Cipaf); a criação da Comissão de Agricultura Familiar (Senaf) no Serviço Nacional de Sanidade e Qualidade Alimentar (Senasa); e a construção da Rede de Técnicos e Investigadores sobre Tecnologias para a Agricultura Familiar (RedTAF). (JUÁREZ et al., 2014, p. 54; LATTUADA; NOGUEIRA; URCOLA, 2015).

No Uruguai, a construção de políticas para a agricultura familiar também é relativamente recente. Álvarez et al. (2014) afirmam que a agenda da agricultura familiar no país foi influenciada pelos países vizinhos a partir da criação da REAF e com a incorporação de um eixo de investigação sobre a agricultura familiar no Programa Cooperativo para o Desenvolvimento Tecnológico Agroalimentar e Agroindustrial do Cone Sul (Procisur). No entanto, também cabe destacar os convênios celebrados na década de 1990 entre o governo uruguaio e o FIDA para promoção de ações de combate à pobreza rural e que, a partir de 2001, deram origem ao Projeto Uruguai Rural. Mesmo assim, há um consenso de que foi com a chegada da Frente Ampla ao poder que, a partir de 2005, foi estabelecido um conjunto de ações sistemáticas do Estado voltadas para o segmento, destacando-se: a criação da Direção Geral de Desenvolvimento Rural (DGDR) no Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca (MGAP); as mudanças na regulação do mercado e na política de terras por meio da atuação do Instituto Nacional de Colonização (INC); o processo de Registro de Produtores Familiares; a incorporação de uma linha de trabalho sobre agricultura familiar, com um enfoque de co-construção da demanda de conhecimento, pelo Instituto Nacional de Investigação Agropecuária (Inia); o processo de descentralização do Estado que, dentre outras medidas, estabeleceu Mesas de Desenvolvimento Rural em todo o país; o debate e a institucionalização de mecanismos de compras públicas da agricultura familiar, e as ações de crédito rural, seguro agrícola e política de assistência técnica e extensão rural (LAPORT; RIELA, 2020; NIEDERLE, 2017).

Um marco importante no Paraguai foi a institucionalização da Lei 1.863/2001, a qual estabeleceu o Estatuto Agrário, reconhecendo a importância de incorporar a agricultura familiar no desenvolvimento nacional. Três anos depois, a partir da promulgação da Lei 2.419/2004, foi criado o Instituto Nacional de

Desenvolvimento Rural e da Terra (Indert) e institucionalizada uma definição de “agricultura familiar campesina”. A partir disso, o governo paraguaio desenvolveu ações como o Programa de Fomento à Produção de Alimentos da Agricultura Familiar (PPA); o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf); o Programa Agricultura e Economia Indígena (Paei); o Programa de Fomento e Promoção da Equidade de Gênero e Juventude Rural; e o Projeto Paraguai Rural (FIDA, 2013; WESZ JR.; ZIMMERMANN; RIOS, 2018). No entanto, avanços mais substanciais em termos de institucionalização dessa categoria social são mais recentes, e remetem, principalmente, à construção da Lei 6.286, de 2019, intitulada “Lei de Defesa, Restauração e Promoção da Agricultura Familiar Campesina”, a qual define a responsabilidade do Estado na “reparação, preservação e dinamização da economia, a proteção social e a melhoria da qualidade de vida do campesinato e dos povos indígenas”. (RIQUELMI, 2020).

Finalmente, é imprescindível destacar o papel das agências multilaterais tanto no apoio aos processos internos de institucionalização dessas políticas, quanto nos diálogos regionais no âmbito da REAF. Internamente, organizações como a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) se tornaram parceiros estratégicos e mesmo financiadores de várias das novas políticas criadas para atender a nova categoria social. A importância e o modo como isto se deu em cada país é variável, mas em todos eles é possível notar o papel relevante que estas e outras organizações jogaram na difusão dos referenciais e instrumentos de políticas públicas. Por sua vez, no que tange aos diálogos regionais no âmbito da REAF, destaca-se inicialmente o protagonismo do programa Programa Fida Mercosul, o qual chegou inclusive a atuar como Secretaria Técnica da REAF e, em seguida, a incorporação mais ativa da FAO como órgão gestor dos recursos que financiaram inúmeras atividades (contratação de consultores, reuniões, cursos, publicações, visitas técnicas etc.).

4 AS POLÍTICAS DE COMPRAS PÚBLICAS

As compras públicas figuram dentre os temas que ocuparam maior espaço nas agendas dos diálogos multilaterais sobre difusão de políticas públicas para a agricultura familiar, e não apenas no âmbito regional do Mercosul, mas também no cenário internacional, onde foram impulsionadas pela FAO e pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) (MILHORANCE, 2020; CALDAS; ÁVILA, 2018; GRISA et al., 2018; GRISA; NIEDERLE, 2019). No centro destes diálogos geralmente foram referidas duas iniciativas brasileiras criadas durante o Governo Lula.⁴ A primeira é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pela Lei 10.696 de 2003, o qual promove a articulação entre a agricultura familiar e organizações públicas e privadas dedicadas a atender as necessidades de consumo de grupos em situação de carência alimentar ou vulnerabilidade social. Em termos gerais, o Estado compra alimentos da agricultura familiar e os destina a populações em

⁴ Como relatou um dos gestores 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, dois programas enormes e que foram exitosos. Então, o Brasil colocou a temática na mesa, no GT de Comércio, e isso foi levantado pelos países na medida da necessidade de cada país e da agenda política de cada país.” (Estrato de entrevista concedida em abril de 2015).

situação de insegurança alimentar, ao abastecimento da rede socioassistencial e à constituição de estoques públicos de alimentos destinados a ações de abastecimento social ou venda (GRISA et al., 2011).

A segunda iniciativa brasileira de compras públicas difundida globalmente é aquela do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o qual é executado no país desde a década de 1950, mas cujas mudanças realizadas a partir da Lei 11.947/2009 aproximaram-no da agricultura familiar. Estas mudanças definiram que, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassados ao Programa devem ser destinados à aquisição de alimentos da agricultura familiar. Assim como no caso do PAA, as aquisições são realizadas por meio de Chamada Pública, que consistem em um procedimento administrativo voltado à seleção da melhor proposta para aquisição de produtos de organizações fornecedoras. Para participar de ambos os programas, os agricultores familiares devem estar registrados por meio da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ou do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), este último instituído pelo Decreto 9.064/2017 como uma decorrência das discussões impulsionadas pela REAF acerca dos Sistemas Nacionais de Registro da Agricultura Familiar (NIEDERLE, 2017).

Em vista da repercussão desses programas nos debates internacionais sobre segurança alimentar e nutricional, o governo brasileiro impulsionou a inclusão do tema na agenda regional de cooperação multilateral, o que também convergiu com os interesses e a agenda da FAO, na época sob direção do brasileiro José Graziano da Silva. Assim, em 2009, teve início o Projeto “Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar no âmbito da Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025”, resultado de uma cooperação técnica entre a FAO, o FNDE e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Amparado pelos aprendizados da experiência brasileira com o Pnae, o projeto visava contribuir para a estruturação de programas de alimentação escolar em quinze países latinoamericanos.

No começo de 2010, o tema das compras públicas foi incorporado oficialmente à agenda da Reaf na XIII Sessão Regional, realizada na cidade de Mar del Plata, Argentina. Neste momento, o Grupo de Trabalho de Facilitação do Comércio⁵ atravessava um momento de redefinição da agenda, haja vista que o tema da liberalização do comércio havia se tornado um tanto periférico no debate político regional e que as negociações bilaterais entre Mercosul e União Europeia continuavam estancadas. Assim, sob a justificativa de redinamizar o diálogo sobre alternativas de comercialização, os atores regionais decidiram aprofundar a discussão sobre as potencialidades dos mercados institucionais como mecanismos de inclusão e garantia de mercado para os produtos da agricultura familiar (SILVA, 2014).

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

⁵ A REAF abriga cinco grupos de trabalho: (i) Políticas fundiárias, acesso à terra e reforma agrária; (ii) Facilitação do comércio; (iii) Equidade de gênero; (iv) Gestão do risco e mudança climática; e (v) Juventude Rural, além de um Grupo Técnico específico para discutir os Sistemas de Registro Nacional da Agricultura Familiar.

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 (Ata da XIII REAF, Mar del Plata, 2010).

O tema foi retomado na XIV Plenária Regional, realizada em Brasília em novembro de 2010, a qual foi precedida pelo “Seminário sobre Aquisição Pública de Alimentos da Agricultura Familiar”, onde foram apresentadas e discutidas as experiências do PAA e do Pnae. Em decorrência da importância conferida ao tema das compras públicas, na ocasião foi assinada a Declaração dos Ministros dos Estados Partes do Mercosul sobre Compras e Aquisições Públicas de Alimentos da Agricultura Familiar, “elevando estas políticas à condição de uma das prioridades de trabalho da REAF” (SILVA, 2014, p. 5). 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

[...] reconheceram 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 agricultura 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).

A declaração legitimou os avanços subsequentes. Um deles foi a criação, por parte do governo brasileiro, de uma agenda de intercâmbios para promover o tema das compras públicas por meio da ABC, a partir do que surgiu o projeto de cooperação técnica “Intercâmbio de Experiência sobre Modelos de Gestão da Política de Compras Públicas da Agricultura Familiar”. Organizado em quatro módulos, este intercâmbio contou com a participação de gestores governamentais e representantes da sociedade civil da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Chile e Equador. 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 novamente no Brasil, em novembro de 2013.

Os resultados destes intercâmbios foram avaliados na XX REAF (Caracas, novembro de 2013), a partir do que os países membros decidiram dar seguimento à experiência por meio da realização do “II Programa de Intercâmbio de Experiência sobre Modelos de Gestão de Políticas de Compras Públicas da REAF” (2014-2015). Nos encontros que seguiram foram apresentadas e discutidas as diferentes experiências nacionais, seus modos organizacionais e arranjos institucionais, foram realizadas visitas técnicas a empreendimentos de compras públicas e discutidas as ações futuras. Eles foram fundamentais para os gestores

públicos se apropriarem de diferentes experiências de compras públicas, adaptando-as ao contexto institucional dos seus países.

Foi assim que, em dezembro de 2013, o governo paraguaio publicou o Decreto 1.056, que estabelece uma modalidade de contrato complementar (Carta Convite) chamado “Processo Simplificado para Aquisição de Produtos Agropecuários da Agricultura Familiar”, diferenciando a compra desta categoria dos processos tradicionais de licitação (Lei 2051/2003). Um ano depois, em 2014, a Lei de Alimentação Escolar n. 5.210 passou a priorizar a compra de alimentos da agricultura familiar, além de exigir a oferta de produtos frescos, a regularidade na oferta e o equilíbrio nutricional do cardápio. Finalmente, em 2015, uma alteração produzida pelo Decreto 3.000 estabeleceu o Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar, e deslocou o órgão responsável pela sua gestão da Secretaria Técnica de Planejamento do Ministério da Fazenda para o Ministério da Educação (CALDAS; ÁVILA, 2018; GRISA et al., 2018). Dentre todos os casos analisados, é no Paraguai em que se nota de maneira mais manifesta a influência da REAF na criação das políticas de compras públicas, haja vista inclusive as considerações iniciais que justificaram a publicação do Decreto 1.056/2013:

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 activa y decisiva de la Agricultura Familiar y sus organizaciones. Que la Agricultura Familiar ha sido reconocida por el Mercosur como protagonista del desarrollo nacional, especialmente por su contribución a la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional de la población, la estabilidad de la oferta y de los precios de los alimentos, la dinamización de las economías locales y para la propia sustentabilidad del desarrollo de los países, precaviendo además su importancia política. Que entre los ejes temáticos de la REAF Mercosur se ha resaltado la importancia de coordinar estrategias conjuntas de comercialización de la agricultura familiar buscando consolidar propuestas de inserción de la Agricultura Familiar en 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”, en fecha 18 de noviembre de 2010 han indicado el factor fundamental del poder público en la promoción social y económica del medio rural a través del fortalecimiento de la agricultura familiar, la que debe contribuir al abastecimiento del mercado institucional de alimentos, por medio de compras y adquisiciones gubernamentales de alimentos para diversos fines y que permitan que los agricultores familiares comercialicen sus productos a precios justos. Que partiendo de estas premisas resulta fundamental que la República del Paraguay adopte las medidas normativas necesarias para lograr el fortalecimiento de la Agricultura Familiar en el marco de un 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 en la economía nacional (Paraguay, Presidencia da República, Decreto 1.056/2013).

No Uruguai, as discussões sobre compras públicas também nasceram impulsionadas pelos diálogos regionais e desembocaram, primeiramente, em um projeto piloto implementado em 2010 no âmbito do Projeto Uruguai Rural, com suporte do Programa Fida Mercosul. De modo geral, o mesmo consistiu em uma tentativa de organizar os agricultores e suas organizações para adentrar no duro jogo das licitações públicas, que é o mecanismo utilizado pelo Estado uruguaio para aquisição de produtos e serviços.⁶ No entanto, como destacou um dos gestores da iniciativa, este mecanismo logo se revelou pouco adaptado à realidade da agricultura familiar, o que fez com que o projeto exibisse resultados muito aquém do esperado. Mesmo assim, ele serviu como ensaio para as mudanças institucionais futuras:

Serviu para percebermos que não era por aí [...] Havia uma lei de compras públicas voltada para a agricultura familiar. A lei foi criada, mas nunca foi regulamentada... Que se dá por meio das compras centralizadas e licitações realizadas pelo Estado. Mas nunca foi regulamentada. A partir disso iniciamos o Projeto Piloto e convidamos as organizações a se apresentarem nas licitações. Mas, não deu certo. As licitações não favorecem isso. Em outras palavras, não é o caminho certo. A partir desta má experiência, começamos a organizar uma nova experiência com base numa lei de compras, que é a lei que foi regulamentada recentemente. (Gestor público no MGAyP. Estrato de entrevista concedida ao autor em março de 2015).

Em abril de 2014, os Ministérios de Desenvolvimento Social (Mides); Pecuária, Agricultura e Pesca; Indústria, Energia e Mineração (Miem); e Relações Exteriores, além do Escritório de Planejamento e Orçamento, iniciaram a construção de um Projeto de Lei sobre Compras Públicas com participação da Agricultura Familiar. O Mides coordenou o processo e a participação do Miem foi justificada pela sua experiência na identificação de “brechas” na legislação de compras públicas, que segue o modelo de licitações, para a participação de médias e pequenas empresas. O projeto ingressou no parlamento uruguaio em julho de 2014⁷, por meio da Comissão Especial de População e Desenvolvimento Social, e, em dezembro do mesmo ano, foi aprovado e sancionado pelo Presidente José Mujica. Assim como no caso paraguaio, a Exposição de Motivos apresentada durante a tramitação do projeto mostra claramente a influência dos diálogos políticos na Reaf nesse processo:

Paralelamente a este proceso desde el Mercosur, especialmente en su Reunión Especializada de Agricultura Familiar, los Estados Partes se han comprometido en 8 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

⁶ Os processos de contratação estatal estão definidos pelo Texto Ordenado de Contabilidade e Administração Financeira, o qual é regulamentado pelo Artigo 213 da Constituição, pelas Leis 15.903 e 18.884, e pelo Decreto 150, de 1 de junho de 2012.

⁷ A proposta foi fortalecida pela realização de um seminário, em maio de 2014, sobre “Compras Estatais da Agricultura Familiar”, promovido com apoio da FAO em parceria com o governo uruguaio. Cabe destacar ainda a consultoria encomendada pela FAO, a pedido do Ministério de Desenvolvimento Social (Mides), para a Faculdade de Agronomia da Universidade da República (CHIAPPE et al., 2015).

mismas dada su relevancia en la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional. (Uruguai, Câmara de Senadores, Comissão de Pecuária, Agricultura e Pesca, 2014, p. 8)

Desde então, o Uruguai conta com a Lei 19.292/2014 (e o Decreto 86/2015 que a regulamenta), a partir da qual a “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 estabeleceu: (a) um mecanismo de reserva mínima de mercado de 30% para as compras centralizadas do Estado e de 100% para as não centralizadas, de bens alimentícios provenientes de Organizações Habilitadas (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 MGAyP. Mais recentemente, em 2018, a Lei n.º 19.685 promoveu alterações na regra anterior e determinou uma reserva mínima de mercado para as Organizações Habilitadas com igualdade de Género (OH+G) de 50% tanto nas compras centralizadas, quanto nas descentralizadas.⁸

É importante destacar que, no caso uruguaio, embora ainda não exista um programa específico de compras públicas para a agricultura familiar, a Lei 19.292/2014 assegurou a participação da categoria social no mercado institucional. A partir dela é possível, por exemplo, garantir processos licitatórios exclusivos para a concorrência das organizações da agricultura familiar (CHIAPPE et al., 2015). Além disso, cabe notar que as compras de alimentos para o Programa de Alimentação Escolar (PAE) são completamente descentralizadas, de modo que cada diretor de escola se encarrega de definir como utilizará os recursos, desde que siga as regras gerais das compras descentralizadas e, ao mesmo tempo, a Lei de Alimentação Saudável (n. 19.140/2013), a qual, ao destacar o consumo de alimentos saudáveis, naturais e minimamente processados, também favorece a inclusão da agricultura familiar.

Por fim, no caso da Argentina, historicamente as compras públicas de bens e serviços são realizadas por meio do Escritório Nacional de Contratações, que procede por meio de licitações, não dispensando qualquer tipo de tratamento diferenciado à agricultura familiar. Em virtude disso, foi necessário um longo processo de mudanças institucionais visando incorporar este tipo de política diferenciada. Essas mudanças envolveram, por exemplo, a criação do Registro Nacional de Agricultura Familiar (Renaf) e do Registro Nacional de Organizações da Agricultura Familiar (Reonaf) para identificar potenciais participantes dos programas de compras públicas e a promulgação, em 2015, da Lei 27.118, que declara de interesse público a agricultura familiar, campesina e indígena por sua contribuição à segurança e soberania alimentar, por praticar e promover sistemas de vida e de produção que preservam a biodiversidade e processos sustentáveis de transformação produtiva. Intitulada “Lei de Reparação Histórica da Agricultura

⁸ “As Organizações Habilitadas com Igualdade de Género (OH + G) serão aquelas em que seja verificada a participação das mulheres na gestão da organização e no sistema produtivo, de acordo com as disposições dos regulamentos desta lei.” (Uruguai, Ley Nº 19.685 de Promoción del desarrollo con equidad de género).

Familiar para a Construção de uma Nova Ruralidade na Argentina”, este dispositivo também estabelece que o Ministério da Agricultura deve impulsionar

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, Lei 27.118/2015).

Para finalizar esta seção, dois comentários adicionais precisam ser destacados com relação à disseminação das políticas de compras públicas no Mercosul. O primeiro diz respeito à articulação entre as iniciativas da REAF e o debate sobre o tema na América Latina, impulsionado principalmente pela FAO, mas com a participação de várias outras organizações. À título de exemplo, em 2014, o tema da segurança alimentar e nutricional foi incluído no Plano de Ação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), a qual solicitou à FAO, com a colaboração da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), a elaboração de um Plano para Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome, o qual seria implementado na América Latina e Caribe com o apoio dos mecanismos regionais de integração e cooperação. Complementarmente, FAO e Aladi lançaram, em maio de 2014, o estudo “Desenvolvimento do comércio intrarregional de alimentos e fortalecimento da segurança alimentar na América Latina e Caribe”. O documento articula ações nacionais relacionadas à segurança alimentar e combate à fome com as negociações comerciais e de integração regional. Dentre outras coisas, ele sugere a criação de um “Acordo Marco Regional de Integração Comercial e Segurança Alimentar da América Latina e Caribe”, com uma série de medidas específicas para alavancar o comércio intrarregional de alimentos, incluindo as compras públicas da agricultura familiar.

O segundo comentário diz respeito ao papel dos movimentos sociais da agricultura familiar no processo de difusão das políticas de compras públicas. Esta participação pode ser verificada em vários momentos, como nas plenárias nacionais e regionais da REAF, nos programas regionais de intercâmbio e nos diálogos mais diretos que foram produzidos com os governos no interior de cada país (NIEDERLE, 2016). Tudo isso contribuiu no processo de difusão do referencial de segurança alimentar como orientador dos diálogos políticos em torno deste tema. No entanto, pelo menos de maneira comparativa à difusão das políticas para a agroecologia (vide infra), no caso das compras públicas é notório o maior protagonismo dos gestores públicos e consultores internacionais, o que foi, em grande medida, favorecido pelo maior domínio que os mesmos possuem sobre os tortuosos caminhos da burocracia estatal para promover o tipo de inovação demandada por essas políticas, principalmente no que tange ao manejo das legislações sobre licitações, o que, em todos os países, se revelou o maior obstáculo.

Além disso, pode-se dizer que o tema das compras públicas não constituiu um objeto de fortes tensões políticas nas relações entre os governos e destes com os

movimentos sociais. A confluência da agenda internacional em torno do tema da segurança alimentar e nutricional, associada à convergência política entre os governos de centro-esquerda da região, não produziu, pelo menos até 2016, desacordos significativos com relação à necessidade ou não de intervenção do Estado por meio deste tipo de política. Em outras palavras, a discussão principal foi muito mais sobre como implementar as políticas considerando as particularidades institucionais de cada país (principalmente as normas licitatórias), do que se elas deveriam ou não ser disseminadas. Isso não significa, contudo, que não havia divergências em outros pontos da agenda de discussões sobre as políticas de segurança alimentar e nutricional. No entanto, estas não foram alçadas para o centro das atenções dos governos, das organizações multilaterais e nem sequer da REAF. Cabe notar que, via de regra, essas organizações e os espaços de diálogo político multilateral são limitados pela necessidade de que exista um compromisso comum entre os Estados Membros para que os temas adentrem nas agendas de discussão.

Em grande medida, a ausência de conflitos mais evidentes nessa discussão deve-se ao fato de que os principais portadores das críticas, que eram alguns movimentos sociais camponeses que seguem o referencial da “soberania alimentar”, em particular o Movimento Sem Terra do Brasil, não tiveram uma atuação destacada na Reaf e nos demais espaços de diálogos políticos regionais, pelo menos não durante o período em que o tema das compras públicas esteve mais presente na agenda. Desde sua fundação, e notoriamente entre 2010 e 2015, as organizações da sociedade civil com maior interlocução dentro da Reaf eram aquelas vinculadas à Coordenadora das Organizações de Agricultores Familiares do Mercosul (Coprofam), que representa o conjunto de entidades sindicais da agricultura familiar de cada país⁹. Assim como a maioria das suas entidades afiliadas, a Coprofam não tem as compras públicas como um tema prioritário das suas reivindicações e, ao mesmo tempo, possui um “repertório de interação” com o Estado que preza mais pela cooperação do que por estratégias de contenção e embate. Essas duas características contribuem para explicar o ativismo estatal na difusão das políticas de compras públicas.

5 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGROECOLOGIA

O tema da agroecologia adentrou oficialmente na agenda da REAF na sua XIII Plenária Regional, realizada em junho de 2010 na cidade de Mar del Plata. A ata resultante desta reunião subscreve que “a Reaf destaca a importância que os países da região incluem gradualmente, na sua institucionalidade pública, o enfoque da agroecologia, vinculando as instituições de investigação aos organismos de governo que desenvolvem políticas para a agricultura familiar”. No entanto, diferentemente do que ocorreu com as políticas de compras públicas, o tema da agroecologia teve uma assimilação complicada, lenta e incompleta na REAF, nas organizações multilaterais e, sobretudo, nos governos. Isto se deve, em grande medida, ao componente fortemente político que a noção de agroecologia

⁹ Associação de Mulheres Rurais do Uruguai - AMRU (Uruguai), Central Campesina do Peru - CCP (Peru), Coordenador de Integração de Organizações Econômicas Camponesas da Bolívia - CIOEC (Bolívia), Comissão Nacional de Fomento Rural - CNFR (Uruguai), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG (Brasil), Federação Agrária Argentina - FAA (Argentina), Movimento Unitário de Camponeses e Etnias do Chile - MUCECH (Chile), Organização Nacional Campesina - ONAC (Paraguai), União Agrícola Nacional - UAN (Paraguai).

assumiu no contexto latinoamericano, o que, por sua vez, está atrelado ao modo contencioso como, historicamente, se deu a interlocução dos governos com os movimentos sociais que são portadores da agroecologia como principal referencial de suas práticas (PETERSEN et al., 2013; SCHMITT, 2016). Em virtude disso, além dos resultados da disseminação das políticas de agroecologia serem menos expressivos, eles também não apontam para a mesma centralidade dos diálogos políticos regionais que percebemos no caso anterior (SABOURIN et al., 2017).

Cabe notar desde já que, nos quatro países analisados, é possível identificar diferentes políticas que contribuem para o fortalecimento das agriculturas de base ecológica. Este é o caso, por exemplo, do Programa Pro Huerta, criado na Argentina em 1990 – quando ainda nem se utilizava o termo agroecologia – com o objetivo de promover a produção para autoconsumo por meio de hortas individuais e comunitárias, em áreas urbanas, periurbanas ou rurais, visando reduzir os níveis de insegurança alimentar da população economicamente mais vulnerável (PATROUILLEAU et al., 2017). Todavia, se tomássemos como referência essas múltiplas ações que, de alguma maneira, contribuem para transição agroecológica, não teríamos condições de avançar na análise que estamos propondo neste artigo, que se volta especificamente para a institucionalização das políticas e planos que possuem como objetivo principal e explícito apoiar a agroecologia.

Dentre os quatro casos analisados, nota-se que os países estão em diferentes momentos da institucionalização das políticas de agroecologia – novamente o Brasil destacando-se na medida em que já havia operado duas edições do Planapo (2013-2015; 2016-2019), ao passo que, até julho de 2020, os demais ainda não haviam iniciado a implementação das suas políticas. Esta diferenciação é importante porque sugere que os limites que a REAF encontrou para discutir o tema foram, em grande medida, reflexos do fato que, até recentemente, ele também não havia se consolidado como uma questão central na agenda pública interna dos países.

No Brasil, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) foi instituída em 2012, a partir do Decreto Presidencial 7.794. Do ponto de vista histórico, sua origem está associada às demandas e experiências criadas a partir dos anos 1970 por organizações sociais de assessoria a pequenos agricultores em diálogo com grupos de estudantes universitários e pesquisadores. A partir deste encontro, a “agricultura alternativa” ou “agricultura ecológica” emergiu como contramovimento crítico à expansão da agricultura moderna, amplamente dependente de insumos industriais (BRANDENBURG, 2008; LAMINE et al., 2019). Desde os anos 1990, essas organizações viram muitas das suas críticas e demandas convergirem com aquelas oriundas dos sindicatos e movimentos sociais agrários que advogavam em prol de políticas para a agricultura familiar. A partir da eleição do presidente Lula, em 2002, esses atores adentraram na esfera estatal, ocupando cargos-chave em vários órgãos, em particular no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pela gestão das políticas para a agricultura familiar. Com efeito, apesar da regulação dos alimentos orgânicos ser uma responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), foi a partir de outros espaços governamentais que ganhou força a discussão sobre políticas de apoio à transição para sistemas agroecológicos (MOURA, 2016).

Inicialmente, isso se deu por meio da adaptação das políticas de crédito rural, garantia de preços, extensão rural, pesquisa agropecuária e educação rural, as quais incorporaram linhas ou modalidades específicas para apoiar a agroecologia.

Em seguida, essa articulação foi ampliada pela aproximação dos movimentos agroecológicos com a pauta da segurança alimentar e nutricional, a partir do que se fortaleceu ainda mais a crítica ao modo como as próprias políticas para a agricultura familiar, em particular o crédito do Pronaf, vinham implicando na adoção do modelo convencional de agricultura por essa categoria social (WEID, 2010). A partir de então, articulados em rede na Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), os movimentos agroecológicos também passaram a centrar esforços no fortalecimento das políticas de SAN, em particular nos programas de compras públicas de alimentos da agricultura familiar (vide supra). As discussões sobre este tema favoreceram a aproximação dos movimentos agroecológicos com organizações como a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) e o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), ampliando ainda mais as alianças em defesa da agroecologia. Ao mesmo tempo, no mundo acadêmico a agroecologia ganhou espaço em organizações como a Embrapa e nas universidades e institutos federais, onde foram criados núcleos e redes de pesquisa e extensão, e mesmo de cursos de graduação e pós-graduação, convergindo para a criação da Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), em 2004 – que, desde então, atua em estreita parceria com a ANA.

Essa ampla coalizão de atores fortaleceu a reivindicação de uma política específica para a promoção da agroecologia, a qual foi apresentada, em 2011, à presidente Dilma Rousseff pelo Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais por ocasião da Marcha das Margaridas. Acolhendo a demanda, o governo designou o Ministério do Meio Ambiente (MMA) para coordenar um grupo interministerial para elaborar a nova política, com estreito acompanhamento da Secretaria Geral da Presidência da República (SGP). A coordenação pelo MMA adicionou uma face ambiental à política, ampliando ainda mais à coalizão de atores, mas também os referenciais de agroecologia em disputa, a saber: o referencial “tecnológico” predominante, sobretudo, no Mapa, e que destaca as dimensões científicas e econômicas da produção orgânica; o referencial “ecologista” que define a agroecologia como um novo modo de vida e de relação com a natureza, muito forte no MMA; e o referencial “sociopolítico” que concebe a agroecologia como um movimento de contestação à agricultura convencional. Todos estes referenciais contribuíram para a institucionalização da política, predominando, contudo, a concepção de agroecologia política em virtude da sua capacidade de articular as diferentes expressões da crítica à agricultura industrial, o que também implicou em tornar a agroecologia uma identidade sociopolítica de oposição ao agronegócio (NIEDERLE et al., 2019b).

Da convergência de atores oriundos de diferentes mundos sociais e portadores de distintas compreensões acerca da agroecologia nasceu a Pnapo e, a partir dela, o I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo). Concebido para ser implementado entre 2013 e 2015, o I Planapo foi fortemente marcado pela tentativa de integrar esses mais diferentes atores e referenciais. Com efeito, o Plano se tornou uma espécie colcha de retalhos que tentava articular 125 ações – a grande maioria delas já existentes – ofertadas por diferentes órgãos. Além de MDA, MMA e Mapa, destacaram-se as ações de autarquias públicas como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), bem como das Universidades e Institutos Federais (SAMBUICHI et al., 2017). Por sua vez, a gestão foi submetida a uma nova estrutura de governança, composta por dois espaços: a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção

Orgânica (Ciapo), formada por uma dúzia de órgãos governamentais e coordenando pelo MDA; e a Comissão Nacional de Agroecologia Produção Orgânica e Orgânica (Cnapo), composta de maneira paritária por representantes do governo e sociedade civil, e coordenada pela Secretaria Geral da Presidência (SCHMIDT et al., 2017).

Apesar da reconhecida dificuldade de articulação dessas ações e órgãos públicos, o II Planapo (2016-2019) foi ainda mais ambicioso e abarcou 194 ações, agravando ainda mais os problemas de coordenação, dispersão de recursos, e falta de hierarquização das prioridades (NIEDERLE, DORVILLE e LAMINE, 2020). No entanto, este avançou para a criação de novos programas, já sob orientação das discussões e demandas dos movimentos agroecológicos. Dentre eles, o mais original foi o Ecoforte, que apoiou a implementação de projetos agroecológicos territoriais com o apoio direto a equipes de extensão rural formadas pelas organizações agroecológicas. Além do apoio às organizações sociais, o Ecoforte foi guiado por uma perspectiva de desenvolvimento territorial que o movimento agroecológico já havia integrado no seu referencial de agroecologia (SCHMITT et al., 2020). Para esses atores, a “unidade de análise” não é mais propriedade rural familiar, mas o território em que ela está inserida, numa perspectiva de desenvolvimento cujo componente coletivo é essencial (PETERSEN et al., 2020; LAMINE et al. 2012).

Na Argentina, o debate sobre agroecologia também tem sido impulsionado por organizações e movimentos sociais com perfis similares àqueles encontrados no Brasil, mas com capacidade limitada de articulação, mobilização e trânsito institucional. Nos anos 1980, o país platino também viu nascerem organizações locais voltadas a difusão de práticas de agricultura ecológica e engajadas na crítica ao modelo agroalimentar moderno, tais como o Centro de Estudos de Cultivos Orgânicos (Cenecos), e o Centro de Estudos sobre Tecnologias Apropriadas da Argentina (Cetaar), ambos criados na região metropolitana de Buenos Aires, e o Centro de Produções Agroecológicas de Rosário (Cepar), com origem nesta cidade. Essas organizações atuaram na construção do Programa Pro Huerta em suas regiões e ajudaram a consolidar iniciativas de agricultura urbana e periurbana que se mantêm ainda hoje como marcos referenciais da ação pública. Além disso, em 1990 elas estiveram engajadas com outras organizações na criação da Rede Argentina de Agroecologia (Rada), a qual, no entanto, não se consolidou e logo em seguida se desfez.

Comparativamente ao Brasil, a fragilidade dos movimentos sociais agrários e o maior fechamento do Estado argentino ao trânsito institucional destes movimentos, dificultaram a construção de políticas não apenas para a agroecologia, mas para a agricultura familiar de maneira geral. Mesmo nos governos de Néstor e Cristina Kirchner (2003-2015), alinhados politicamente à “onda rosa latinoamericana”, o diálogo com os movimentos sociais foi tenso, e o próprio reconhecimento da agricultura familiar como categoria social, objeto de inúmeros conflitos. Assim, enquanto pelejava com a Federação Agrária Argentina (FAA) em temas relacionados a preços agrícolas e controle de exportações, o governo resistia em abrir canais de diálogo mais efetivos para formulação de políticas públicas, alijando deste processo organizações menos estruturadas como o Movimento Nacional Campesino Indígena (MNCI), associado à Via Campesina Internacional, e a representação nacional do Movimento Agroecológico da América Latina e Cariba (Maela).

Ao longo dos últimos vinte anos, políticas específicas foram desenvolvidas na Argentina com vista a impulsionar a produção orgânica, incluindo a Lei Nacional da Produção Orgânica n. 25.127/1999, o Projeto de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica Argentina (Prodao), o Programa de Gestão da Qualidade e de Diferenciação de Alimentos (Procal) e o Programa de Serviços Agrícolas Provinciais (Prosap). Impulsionada pelo Ministério de Agroindústria e pelo Serviço Nacional de Sanidade e Qualidade Agroalimentar (Senasa), a construção dessas políticas envolve algum nível de diálogo formal com o Movimento Argentino para a Produção Orgânica (Mapo). No entanto, em virtude do seu foco mais voltado à ampliação e qualificação da produção para ocupar os mercados de nicho e de exportação, essas políticas estão longe de responder ao mesmo tipo de referencial que predomina no Pro Huerta, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social. De maneira geral, o Estado argentino privilegiou uma visão tecno-mercantil da agroecologia, o que implicou, inclusive, no não reconhecimento dos sistemas participativos de garantia da qualidade orgânica, dificultando ainda mais o diálogo com os movimentos agroecológicos.

O debate sobre a agroecologia avançou de maneira mais expressiva no mundo acadêmico argentino. Este processo remonta à experiência do Consórcio Latinoamericano de Agroecologia e Desenvolvimento (Clades), impulsionado por Miguel Altieri na década de 1980, e que deixou heranças na atuação de pesquisadores em universidades renomadas como Faculdade de Agronomia da Universidade de Buenos Aires (Fauba) e a Faculdade de Ciências Agrárias e Florestais da Universidade de La Plata (UNLP). Por sua vez, a participação do Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (Inta) deve-se, por um lado, ao envolvimento de agentes na implementação de ações do Pro Huerta em suas regiões e, por outro, à criação de redes de pesquisa e extensão voltadas ao desenvolvimento de práticas adaptadas à agricultura familiar e à agroecologia (similarmente ao que ocorreu na Embrapa, no Brasil). Neste sentido, destaca-se a criação, em 2005, do Centro de Pesquisa para a Agricultura Familiar (Cipaf), e, em 2013, da Rede Nacional em Agroecologia (Redae), a qual procura articular e dar visibilidade a diferentes iniciativas locais e regionais desenvolvidas a partir dos quinze centros de pesquisa do Inta espalhados em todo o país.

Como mencionado acima, em 2014, a criação da Secretaria da Agricultura Familiar no MAGyP, e a sanção da “Lei de Reparação Histórica da Agricultura Familiar para a Construção de uma Nova Ruralidade na Argentina”, apontavam para o fortalecimento das políticas de desenvolvimento rural, incorporando ações para apoio a agroecologia, tais como a criação de um programa, gerido pelo Centro de Produção de Sementes Nativas (Ceprosena), para registrar, produzir e abastecer os agricultores com sementes nativas e crioulas. No entanto, a mudança de rumos do governo argentino após a vitória do liberal Mauricio Macri, em 2015, também implicou em processos de desmantelamento das políticas para a agricultura familiar, embora de uma maneira menos aguda e ativa em comparação ao que ocorreu no Brasil dos presidentes Temer e Bolsonaro (SABOURIN et al., 2020). Assim, enquanto, por um lado, extinguiu a Secretaria da Agricultura Familiar da estrutura do novo Ministério da Agroindústria, por outro, Macri garantiu a continuidade dos recursos para o Pro Huerta.

Marcado por enorme instabilidade econômica e incapacidade política para lidar com a crise, o governo Macri foi derrotado nas eleições de 2019, o que abriu a possibilidade de retorno da aliança kichnerista ao governo, mas agora sob o

comando de Alberto Fernández. Ainda é cedo para afirmar qual será o impacto que esta nova mudança ideológica poderá produzir com relação às políticas para a agricultura familiar e a agroecologia. No entanto, alguns avanços importantes já podem ser destacados, tais como: (i) a criação da Secretaria de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena no reinstituído Ministério de Agricultura, Pecuária e Pesca (MAGyP); (ii) a indicação de um ministro com canais de diálogo abertos com os movimentos sociais e adepto da agroecologia; (iii) a criação de uma Direção Nacional de Agroecologia, a cargo de um agrônomo formado pela Universidade Nacional de La Plata e presidente da Rede Nacional de Municípios e Comunidades que Fomentan a Agroecologia (Renama); e (iv) a indicação de um militante agroecologista vinculado à União dos Trabalhadores da Terra (UTT) para presidente do Mercado Central de Buenos Aires.

Outro aspecto interessante a destacar diz respeito à posição que a nova Direção Nacional de Agroecologia ocupa na estrutura do MAGyP. Embora inicialmente se especulasse que a mesma estaria sob gerência da Secretaria de Agricultura Familiar, a decisão política do novo governo foi de vinculá-la à Secretaria de Alimentos y Bioeconomia, o que foi justificado pela intenção de que as políticas para agroecologia tenham uma vinculação mais forte com os debates em torno da alimentação. Este reposicionamento parece ter efeitos importantes do ponto de vista da construção de coalizões sociais mais amplas, assim como ocorreu no Brasil, entre atores da agroecologia e da segurança alimentar e nutricional. Com efeito, a Rede Universitária de Ambiente e Saúde (Reduas), a Federação Sindical de Profissionais da Saúde (Fesprosa) e a Rede Federal de Docentes pela Vida também se engajaram na defesa de um programa nacional de estímulo à agroecologia.

Enquanto o programa nacional não sai do papel, a experiência argentina de política pública mais avançada até o momento é o Programa de Promoção da Agroecologia lançado em junho de 2020 pela secretaria de desenvolvimento agrário da Província de Buenos Aires, voltado para impulsionar a produção de alimentos agroecológicos para o abastecimento da capital argentina. Esta experiência é importante porque demonstra um processo de construção pela base que também ganha espaço no Brasil, onde, apesar (e em virtude) do desmantelamento da política nacional de agroecologia, vários estados, e até mesmo municípios, estão criando iniciativas próprias (ANA, 2020). Como demonstram Gueneau et al. (2019), a construção das políticas estaduais tem sido mais exitosa onde os mecanismos de interlocução entre governos e movimentos sociais estão mais consolidados, revelando um processo de co-produção da ação pública.

Até agosto de 2020, o Uruguai também não havia colocado em prática seu Plano Nacional de Produção com Bases Agroecológicas. A primeira versão deste plano foi apresentada ao presidente Tabaré Vázquez em 2015 e à Comissão de Agricultura do Senado em 2016. Com o apoio da Frente Ampla, que incorporou a agroecologia no seu repertório político, em 21 de dezembro de 2018 foi promulgada a Lei n.º 19.717, conhecida como Lei de Agroecologia, que declara “de interesse geral a promoção e o desenvolvimento de sistemas de produção, distribuição e consumo de produtos de base agroecológica”. A lei também estabeleceu uma comissão formada por sete representantes do governo e seis da sociedade civil, presidida pelo Ministério da Pecuária Agricultura e Pesca (MGAP), responsável por elaborar a proposta do plano no prazo de um ano. No entanto, até

o final da redação deste artigo, o documento ainda estava em discussão, tendo sido submetido à consulta popular.

Scheuer (2020) apresenta duas considerações importantes sobre as políticas de agroecologia que estão sendo institucionalizadas no Uruguai. A primeira diz respeito ao potencial vínculo desse plano com a Lei de Compras Públicas, haja vista que ambos os instrumentos de ação estatal se direcionam ao mesmo segmento social. De acordo com o autor, o plano de agroecologia provavelmente incluirá o estímulo aos mercados institucionais, ao passo que as compras públicas incorporarão uma preocupação com a sustentabilidade das práticas alimentares. Já a segunda consideração refere-se à interpretação do autor de que as políticas de agroecologia nasceram da “pressão popular e acadêmica”. O autor não faz menção à participação direta de organizações multilaterais ou de plataformas políticas como a REAF neste processo. As políticas uruguaias de agroecologia têm sido “difundidas pela base”, a partir do engajamento ativo e da pressão da sociedade civil articulada com atores oriundos do mundo acadêmico.

Similarmente ao que verificamos no Brasil e na Argentina, esse processo remonta a articulações antigas, tais como as experiências de pesquisa desenvolvidas na Faculdade de Agronomia da Universidade da República (Udelar), no final dos anos 1970, e a criação da Mesa de Agroecologia, em 1987, que reuniu ONGs, produtores, técnicos, consultores e consumidores. Outro ponto de convergência entre os países foi o diálogo com a iniciativa do Clades, inclusive com o registro histórico de uma pequena reunião informal de Miguel Altieri com professores e alunos da Udelar realizada em 1989 (GAZZANO et al., 2017). As convergências dos atores acadêmicos desses três países, o que hoje em dia se expressa principalmente na Sociedade Científica Latino-Americana de Agroecologia (Socla), revela como esse tipo de rede contribuiu para disseminar um referencial comum de agroecologia que foi incorporado e aprimorado por meio do diálogo com os movimentos sociais (PETERSEN et al., 2013). Como destacam Gazzano et al., (2017), esta “trajetória de formação, pesquisa e extensão universitária acompanha este processo com alguns marcos (...) que consolidam sua expressão local na Sociedade Científica Latino-Americana de Agroecologia”.

Nos anos 1990, a discussão no Uruguai também foi marcada pela coexistência entre, por um lado, as articulações governamentais e empresariais em torno da certificação dos orgânicos, inclusive com a formação da Associação de Produtores Orgânicos do Uruguai (Apodu), em 1996; e, por outro lado, a crítica das organizações agroecológicas ao processo de exclusão decorrente do foco da certificação voltar-se ao abastecimento dos mercados internacionais e de nicho. Aqui é importante lembrar que a institucionalização desse tipo de certificação foi incitada pelo debate sobre propriedade intelectual e negociações comerciais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), e que foi precisamente em Punta del Este, em 1986, que iniciou a chamada Rodada do Uruguai da OMC, a qual durou até 1994.

Nos anos 2000, a articulação entre organizações sociais e acadêmicas se aprofundou. No mundo dos pesquisadores houve a gradual incorporação do tema da agroecologia pelo INIA, que criou um grupo de agricultura orgânica em 2004, e a formação de diferentes grupos e iniciativas na Udelar. Por sua vez, no que tange ao mundo das organizações sociais, é importante destacar a criação da Rede de Sementes Nativas e Crioulas, em 2004 (vinculada à Via Campesina), e da Rede de Agroecologia do Uruguai, em 2005, as quais se tornaram centrais nas discussões

para a institucionalização do Sistema Participativo de Garantia (SPG), em 2008, e, a partir de 2015, na construção do Plano de Agroecologia.

Por fim, dentre os quatro casos analisados, a situação do Paraguai é a mais frágil com relação à institucionalização de uma política de agroecologia. A rigor, não existe uma articulação apontando para a criação de um plano em termos similares ao encontrado nos demais países. Isto se deve, primeiramente, às dificuldades enfrentadas pelos movimentos sociais – principalmente a Federação Nacional Campesina (FNC), a Organização de Mulheres Campesinas e Indígenas (Conamuri) e o Movimento Campesino Paraguaio (MCP) –, desde a derrubada do presidente Lugo, para estabelecer diálogos com o governo com vistas à produção de políticas públicas voltadas à agroecologia. Soma-se a isso, a própria precariedade da articulação desses movimentos para fazer valer suas demandas, inclusive no que tange às interações com o mundo acadêmico, o qual também sofre de uma precariedade estrutural. Diferentemente dos demais países, as universidades e os centros de pesquisa encontram limites quase intransponíveis em termos de capital financeiro e humano para criar redes dedicadas à agroecologia.

Para finalizar esta seção, é importante destacar que, embora a disseminação das políticas para a agroecologia tenha sido prioritariamente impulsionada “pela base”, a partir de articulações entre atores infranacionais que compartilham de referenciais comuns, algumas organizações multilaterais e a própria REAF vinham fazendo esforços para participar mais ativamente neste processo. Estes esforços se deram em dois sentidos. Por um lado, na incorporação de movimentos sociais defensores da agroecologia nos espaços de diálogo político. Desde 2014, a REAF tentava aproximar organizações brasileiras da Via Campesina, as quais são protagonistas do “projeto agroecológico” na região. Diferentemente de outras organizações da Via Campesina latinoamericana, o Movimento Sem Terra sempre foi reticente à participação nos espaços nacionais e regionais de governança das políticas públicas. No entanto, o avanço da interlocução com o Movimento dos Pequenos Agricultores (principal parceiro político do MST) e o ingresso da Bolívia e da Venezuela na REAF, suscitaram o início de um diálogo que, nos anos subsequentes, foi interrompido em virtude das mudanças políticas nos governos da região. Este diálogo levou inclusive à reforma do Grupo de Trabalho de Gestão de Riscos e Mudança Climática, historicamente focado na discussão sobre seguro agrícola, para torná-lo mais próximos às discussões da agroecologia e, principalmente, do tema das sementes.

Por sua vez, a FAO, com apoio da Reaf, promoveu uma ampla reestruturação do Mecanismo da Sociedade Civil no Comitê Mundial de Segurança Alimentar, o que também implicou em ampliar a participação de movimentos sociais. Além disso, a organização também produziu e apoiou um conjunto de estudos e cooperações nesta área, algumas das quais seguem em execução (Sabourin et al., 2017). Atualmente, o principal exemplo neste sentido é o projeto “Semeando Capacidades”, uma iniciativa que articula FAO, REAF e ABI com vistas a “aprimorar políticas públicas através da gestão do conhecimento para a Agricultura Camponesa, Familiar e Comunitária em territórios rurais na Colômbia considerando um enfoque agroecológico.” (FAO, 2020). Em outras palavras, o projeto visa a transferência de referenciais e instrumentos da Pnapo e do Planapo para o governo e as organizações sociais da Colômbia.

A crise institucional, política e econômica que se instaurou na América Latina nos últimos anos, associada com a ascensão de governos de direita, impôs uma série de freios para o desenvolvimento de políticas para a agroecologia (SABOURIN et al., 2020). Isso se deve tanto ao recrudescimento dos conflitos internos entre governos e movimentos sociais, quanto aos desentendimentos entre os países na cooperação internacional, o que tem repercutido na desestruturação da REAF (GRISA; NIEDERLE, 2020). Em virtude disso, o cenário se tornou extremamente incerto com relação ao futuro dessas políticas e da agricultura familiar. No Brasil, por exemplo, o discurso sobre a existência de “uma única agricultura” voltou a ganhar espaço após a extinção do MDA em 2016 e, principalmente, no governo Bolsonaro. Como afirmou a Ministra da Agricultura, Tereza Cristina, em seu discurso na cerimônia de posse do novo presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária – também conhecida como “bancada ruralista” – no dia 19 de fevereiro de 2019, “nós temos uma única agricultura hoje no nosso país. Acabando com esse estigma de que temos agricultura dos pequenos, dos médios e dos grandes.” Mesmo assim, e apesar de o governo ter uma postura claramente contrária aos movimentos sociais, alguns gestores ainda tentam encontrar brechas para construir uma terceira edição do Planapo. Por sua vez, no Uruguai, ainda não é possível identificar qual será a política do novo governo de Lacalle Pou que sucederá os quinze anos de Frente Ampla. Já o Paraguai não parece ter condições estruturais para produzir avanços significativos em termos de políticas sem o suporte de organizações multilaterais, que também estão passando por reestruturações (vide, por exemplo, mudanças na direção geral da FAO). Os melhores ventos, por hora, sopram da Argentina, onde o novo governo parece compromissado com o tema, mas ainda terá que encontrar meios para financiar novas políticas em um país profundamente abatido pela crise econômica.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo analisou os processos de difusão das políticas públicas para a agricultura familiar nos países membros fundadores do Mercosul. A partir da comparação entre as políticas de compras públicas e de agroecologia, demonstrou que existem trajetórias diferenciadas de disseminação. No primeiro caso, identificamos um modelo “híbrido”, termo que utilizamos para definir uma forma de difusão que, em comparação com o que ocorreu nas políticas de agroecologia, não pode ser definido como “difusão pela base”, mas que, ao mesmo tempo, não é top-down, haja vista que a mediação realizada pela REAF e pelas organizações multilaterais ocorreu em constante diálogo com os movimentos sociais. Além disso, também demonstramos que, no caso das compras públicas, tendo em vista a centralidade dos instrumentos e dos modelos de gestão, foram mais evidentes os processos de “hard transfer” (BENSON; JORDAN, 2011).

De outro modo, apesar da presença de organizações multilaterais e dos esforços da REAF de incorporar o tema, a dinâmica prevaiente na difusão das políticas de agroecologia esteve associada à produção de convergências pela base (o que implica em um processo mais voluntário do que coercitivo), sobretudo a partir de mecanismos de interação infranacionais entre atores das organizações da sociedade civil e do mundo acadêmico que pressionaram os governos nacionais. Esses atores também construíram articulações internacionais – e inclusive utilizaram espaços como a REAF para fortalecê-las –, a partir das quais se percebeu

um processo de disseminação de referenciais de agroecologia e de ação pública (e menos dos instrumentos), os quais foram mobilizados como elementos centrais das disputas discursivas que os movimentos sociais levaram à cabo nos seus países para pressionar os governos a incentivar a agroecologia.

Em ambos os casos, contudo, não se percebem elementos para afirmar que existem processos de cópia direta de um país para o outro. Tendo em vista as inúmeras diferenças nos desenhos dos programas de compras públicas, pode-se aferir fenômenos de emulação, combinação e inspiração. Por sua vez, como as políticas de agroecologia ainda não resultaram em planos de ação na maioria dos países, ainda é cedo para apontar qual grau de transferência predominará. Resultados a este respeito serão possíveis a partir do acompanhamento e da análise de processos políticos que estão em curso neste momento. Um dos primeiros aspectos a serem observados é se os planos argentino e uruguaio de apoio à agroecologia reproduzirão o mesmo a lógica do Planapo no Brasil com relação à abrangência das ações e dispersão dos recursos, ou se, de outro modo, focalizarão soluções para problemas mais específicos.

AGRADECIMENTOS

O autor agradece as sugestões e os comentários de Caio França, Junior Miranda Scheuer, Marcelo Champredonde, Catia Grisa, Silvia Zimmerman, Régis Belem, Valdemar João Wesz Junior e dois pareceristas anônimos da RBDP. A pesquisa foi financiada com recursos do CNPq.

Agroecology and public procurement: different trajectories of diffusion of the public policies for family farming

ABSTRACT

The article compares the diffusion of public policies for agroecology and public food procurement from family farmers in Mercosur. Based on results of previous research that pointed to the central role of multilateral organizations and the Specialized Meeting on Family Agriculture (Reaf) in the diffusion of public procurement policies, the objective of the article is to understand whether this also occurred with the policies supporting agroecology. The methodology involved identifying the origin of the political actors involved in the construction of policies; the dissemination mechanisms used to transfer the elements of the policies from one context to another; and the institutional arrangement adopted in each country. Results demonstrate that in the case of the policies for agroecology prevailed a “diffusion-through-the-base” process, which privileged the informal networks of social and academic movements sharing a common “referential” about agroecology. This process differs from the “hybrid diffusion” identified in the dissemination of rules and instruments related to the policies of public food procurement.

KEY WORDS: Family farming; Public policy; Institutionalization; Agroecology.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação. Estado-Sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ÁLVAREZ, M.F.T. La agricultura familiar en Uruguay: entre dos proyectos contrapuestos. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas. Santiago, Chile: CEPAL, 2014.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. Municípios agroecológicos e políticas de futuro. Rio de Janeiro: ANA, 2020

BELEM, R. C. Movimentos sociais rurais na constituição da categoria agricultura familiar na Argentina. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, 2020.

BRANDENBURG, A. Mouvement agroécologique au Brésil: trajectoire, contradictions et perspectives. *Natures Sciences Sociétés*, v. 16, p. 142-147, 2008.

CALDAS, E.; ÁVILA, M. Difusión De Las Políticas De Compras Públicas de Brasil en América Latina y El Caribe. *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, v. 5, n. 2, 2018.

CARVALHO, P. Collective Action and Political Change: Public and Semipublic Strategies of Brazilian Rural Movements (1990s–2017). *Latin American Perspectives*. <https://doi.org/10.1177/0094582X20933972>. 2020.

CHIAPPE, M. et al. Informe final: desarrollo rural y aplicación de políticas de compras públicas a productos alimenticios provenientes de la agricultura familiar. Montevideo: FAO, Facultad de Agronomía, 2015.
[http://www2.mgap.gub.uy/portal/afiledownload.aspx?2,10,262,O,S,0,15252%3BS%3B1%3B76,](http://www2.mgap.gub.uy/portal/afiledownload.aspx?2,10,262,O,S,0,15252%3BS%3B1%3B76)

CRAVIOTTI, C. Los enfoques centrados en las practicas de los productores familiares. *Revista Internacional de Sociología*, v. 70, n. 3, p. 643-664, 2012.

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

FUNDO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA. Plataformas de diálogo político sobre agricultura familiar campesina: la estrategia y experiencia de FIDA en el Mercosur ampliado. Montevideo: Programa FIDA Mercosul, 2013.

GAZZANO, I.; GÓMEZ PERAZZOLI, A.; NANSEN, K. Plan Nacional de Agroecología en Uruguay: una política pública necesaria. *Cadernos de Agroecologia*, v. 13, n. 1, 2018.

GRISA, C.; CALDAS, E. Y AVILA, M. 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. 2018

GRISA, C.; SCHMITT, C.; MATTEI, L.; MALUF, R.; LEITE, S. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. *Retratos de Assentamentos*, v. 13, p. 137-170, 2011.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

GRISA, C.; SAYAGO, D.; CALDAS, E. L.; SABOURIN, E.; LOPES FILHO, M.; AVILA, M. L.; PERAFAN, M. E. V.; BALESTRO, M. A disseminação das políticas públicas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina em uma perspectiva comparada. In: Sabourin, E; Grisa, C. (Org.). *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Porto Alegre: Escritos, 2018. pp. 256-280.

GRISA, C.; NIEDERLE, P. Transferência, Convergência e Tradução de Políticas Públicas: A Experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. *Dados*, v. 62, p. e20160099, 2019.

GUENEAU, S.; SABOURIN, E.; NIEDERLE, P.; COLONNA, J. ; STRAUCH, G. F. E. ; PIRAUX, M. ; LAMINE, C.; ASSIS, W.; AVILA, M.; CANAVESI, F. C. ; TAVARES, E. D.; BARBOSA, Y. R. S.; SCHMIDT, C. A construção das políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica no Brasil. *Revista Brasileira de Agroecologia*, v. 14, p. 7-21, 2019.

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

JUÁREZ, P. et al. Argentina: políticas de agricultura familiar y desarrollo rural. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago, Chile: CEPAL, 2014.

LAMINE, C.; NIEDERLE, P.; OLLIVIER, G. Alliances et controverses dans la mise en politique de l'agroécologie au Brésil et en France. *Natures Sciences Sociétés*, 27, n. 1, p. 6-19, 2019.

LAMINE, C.; DAROLT, M.; BRANDENBURG, A. The civic and social dimensions of food production and distribution in alternative food networks in France and Southern Brazil. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, v. 19, n. 3, p. 383-401, 2012.

LAPORT, P.; RIELA, A. La influencia de la REAF en la política diferenciada para la agricultura familiar en Uruguay (2005-2019) *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, 2020.

LASCOUMES, P.; LE GALÉS, P. Ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, p. 19-44, 2012.

LATTUADA, M.; NOGUEIRA, M. E.; URCOLA, M. Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina: continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes 1984-2014. 1a ed. Buenos Aires: Teseo, 2015.

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

MILHORANCE, C. Diffusion of Brazil's food policies in international organisations: assessing the processes of knowledge framing. *Policy and Society*, v. 1, p. 1-17, 2020.

MOURA, I. F. Agroecologia na agenda governamental brasileira: trajetórias no período 2003-2014. Tese (Doutorado em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária). Rio de Janeiro: UFRRJ, 2016.

NIEDERLE, P. A construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul: sociogênese de uma plataforma de diálogos entre Governos e Movimentos Sociais. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 24, p. 569-603, 2016.

NIEDERLE, P. A institucionalização da agricultura familiar no Mercosul: da definição normativa aos sistemas nacionais de registro. *Novos Cadernos Naea*, v. 20, p. 67-94, 2017.

NIEDERLE, P.; GRISA, C.; PICOLOTTO, E.; SOLDERA, D. Narrative Disputes over Family-Farming Public Policies in Brazil: Conservative Attacks and Restricted Counter-movements. *Latin American Research Review*, v. 54, p. 707-720, 2019.

NIEDERLE, P.; SABOURIN, E.; SCHMIDT, C.; AVILA, M.; PETERSEN, P.; ASSIS, W. A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia. *Redes*, v. 24, p. 270-291, 2019b.

OLIVEIRA, O.; FARIA, C. Policy transfer, diffusion and circularion. *Novos estudos CEBRAP*, v.36, p. 13-32, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. *Projecto Sembrando Capacidades*. Brasília: FAO, 2020.

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

PATROUILLEAU, M.; MARTÍNEZ, L.; CITTADINNI, E.; CITTADINI, R. Políticas públicas y desarrollo de la Agroecología en Argentina. In : SABOURIN, E.; PATROUILLEAU, M. ; LE COQ, J-F. ; VASQUEZ, L. ; NIEDERLE, P. (ed.). *Políticas públicas a favor de la agroecologia en América Latina y El Caribe*. Porto Alegre: FAO, 2017.

PERAFÁN, M.; GRISA, C.; CALDERON, P. G. As compras públicas da agricultura familiar na Colômbia: disseminação, tradução e institucionalização das ideias. In: Grisa; C.; Sabourin, E. (Org.). *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Porto Alegre: Escritos, 2018. pp. 116-140.

PEREZ-CASSARINO, J.; TRICHES, R. ; BACCARIN, J. ; TEO, C. (Org.) *Abastecimento Alimentar: Redes Alternativas e Mercados Institucionais*. 1. ed. Chapeco-SC/Praia-Cabo Verde: Editora da UFFS/Edições UniCV, 2018.

PETERSEN P.; MUSSOI E. M.; DAL SOGLIO F. Institutionalization of the agroecological approach in Brazil: advances and challenges. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, v. 37, n. 1, p. 103-114, 2013.

PETERSEN P.; SILVEIRA, L.; FERNANDES, G.; ALMEIDA, S. *Lume: a method for the economic-ecological analysis of agroecosystems*. Coventry (UK), Centre for Agroecology, Water and Resilience (CAWR), 2020.

PICOLOTTO, E. *As Mãos Que Alimentam a Nação: Agricultura Familiar, Sindicalismo e Política*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

PIÑERO, D. *Caracterización de la producción familiar*. Montevideo, 2005. (mimeo).

RAMOS, A. et al. El desarrollo institucional de la agricultura familiar en el MERCOSUR: La experiencia de la REAF. In: SALCEDO, S.; GUZMÁN, L. (Eds.). Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política. Santiago: FAO, 2014.

RIELLA, A. Las Organizaciones Rurales y el proceso de Integración Regional. Revista de Ciencias Sociales, v. 20, n. 15, p. 75-86, 2002.

RIQUELME, Q. Ley de la Agricultura Familiar Campesina en Paraguay, Ley N°6286: logro y desafío para las organizaciones campesinas e indígenas. Assunção: CDE, 2020.

ROGERS, E. Diffusion of innovations. New York: Free Press of Glencoe, 1962.

SABOURIN, E.; PATROUILLEAU, M.; LE COQ, J-F.; VASQUEZ, L.; NIEDERLE, P. (ed.). Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe. Porto Alegre: FAO. 2017

SABOURIN, E.; GRISA, C. (Org.). A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe. Porto Alegre: Escritos, 2018.

SABOURIN, E.; GRISA, C.; NIEDERLE, P.; PEREIRA LEITE, S.; MILHORANCE, C.; FERREIRA, A.; SAUER, S.; ANDRIGUETTO-FILHO, J. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. Cahiers Agriculture, n. 200104, 2020.

SAMBUICHI, R.; MOURA, I.; MATTOS, L.; ÁVILA, M.; SPÍNOLA, P. ; SILVA, A. (Eds.). A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil. Brasília: IPEA. 2017.

SCHMITT, C. A transformação das 'ideias agroecológicas' em instrumentos de políticas públicas: dinâmicas de contestação e institucionalização de novas ideias nas políticas públicas para a agricultura familiar. Revista Política e Sociedade, vol. 15, 16-48. 2016

SCHNEIDER, S. (Org.). A diversidade da agricultura familiar. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

SILVA, C.A. Projeto técnico para a realização do IV Curso de Formação para Jovens Rurais da REAF. Documento Técnico. Brasília: MDA-FAO, 2014.

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

STONE, D. Understanding the transfer of policy failure: bricolage, experimentalism and translation. *Politics and Policy*, v. 45, n. 1, p. 55-70, 2017.

WEID, J.M. Agricultura familiar: sustentando o insustentável? *Agriculturas*, v. 7, n. 2, p. 4-7, 2010.

WESZ JUNIOR, V.J.; ZIMMERMANN, S. A. ; RIOS, F. D. C. La institucionalización de políticas públicas para la agricultura familiar en Paraguay. *Raíces*, v. 38, p. 80-97, 2018.

ZIMMERMANN, S. A construção de um público da agricultura familiar na América Latina: emergência e engajamento na REAF Mercosul. In: CORRÊA, D.; CHARTAIN, L.; CANTU, R.; LEAL, S. (Org.). *Crítica e Pragmatismo na Sociologia - Diálogos entre Brasil e França*. São Paulo: AnnaBlume, 2018.

Recebido: 02 out. 2020.

Aprovado: 10 nov. 2020.

DOI: 10.3895/rbpd.v9n5.13518

Como citar: NIEDERLE, P. Agroecologia e compras públicas: diferentes trajetórias da difusão das políticas para a agricultura familiar no Mercosul. *R. bras. Planej. Desenv.*, Curitiba, v. 9, n. 5, p.866-896, Edição Especial Agricultura Familiar no Mercosul, dez. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Paulo Niederle

Av. João Pessoa 31, Centro, Porto Alegre

Direito autorial: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença CreativeCommons-Atribuição 4.0 Internacional.

