



RESENHA

A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

*Etho Roberio Medeiros Nascimento¹
Luciana Dias de Oliveira²*

SABOURIN, E.; GRISA, C. **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe.** Porto Alegre: Escritos Editora, 2018. 286p.

SOBRE A OBRA

O presente livro aborda de forma clara e expositiva o cenário da difusão e transferência de políticas públicas brasileiras voltadas à agricultura familiar no contexto latino-americano, bem como

¹ Doutorando no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural/Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Endereço eletrônico: ethoroberio@gmail.com.

² Professora Associada do Departamento de Nutrição/Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Endereço eletrônico: dialu73@hotmail.com.

iniciativas voltadas ao desenvolvimento territorial. Para tanto, a coletânea de artigos apresentada nesta obra, se baseia nas experiências brasileiras de políticas públicas como objeto de análise, com foco nos programas voltados às compras públicas de alimentos e políticas de desenvolvimento rural. Dentre estas políticas, destacam-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Territórios Rurais e o Programa Territórios da Cidadania (PTC).

Outro tema importante abordado, refere-se à experiência brasileira no combate à fome e à pobreza por meio de programas e ações pautados na Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e fortalecimento da Agricultura Familiar (AF). A política nacional de SAN e suas ferramentas, possibilitaram a consolidação de um marco institucional, intersetorial e

participativo nos debates nas agendas e fóruns de política pública. Assim, o Brasil se notabilizou no âmbito internacional, pelos acordos bilaterais e de cooperação Sul-Sul em SAN e voltados à AF, com uma proposta de construção de um sistema agroalimentar mais sustentável.

O livro está estruturado em três seções, descritas a seguir. A primeira delas, aborda o contexto político em que se insere o início da cooperação no Brasil. Nesta seção, o foco é a análise da forma como o modelo brasileiro de políticas públicas foi constituído. É apresentado como se deu o processo de cooperação entre Brasil e os países da América Latina e Caribe, bem como a construção de políticas públicas de compra institucional voltadas a AF e promoção da SAN. Nessa parte, também são contextualizadas a criação, os instrumentos e as ações voltadas ao Programa de Desenvolvimento Territorial Rural (PDTR) no país.

A segunda parte apresenta as experiências nas quais houve transferência de políticas públicas. Aqui são retratados os instrumentos, metodologias e o alcance das ações dos termos de cooperação em países como Colômbia, Haiti, Paraguai, El Salvador, Argentina e Uruguai. Nesse momento é realizada uma análise sobre os métodos de disseminação de políticas

públicas e suas semelhanças ou discordâncias em relação ao modelo brasileiro. Também são abordados os estudos de caso voltados às políticas alimentares e políticas de desenvolvimento territorial, juntamente com as principais convergências ao modelo brasileiro. Já a terceira parte do livro, destaca de forma mais analítica a comparação entre o modelo brasileiro, que serviu de inspiração, aos programas desenvolvidos nos países analisados.

Desse modo, a primeira parte do livro aborda a cooperação Sul-Sul na América Latina e a construção da rede de políticas públicas gerada a partir desse marco. Os autores destacam que o processo de intensificação de cooperação entre os países sul-americanos se deu graças a uma mudança de paradigma político na região, o que afetou a geopolítica regional e promoveu a inclusão de novos atores e ideias na formulação de políticas públicas. Com isso, a concepção de unidade regional passou a ser mais sólida, permitindo que esses países iniciassem termos de cooperação em diversas áreas e em maior frequência.

O Brasil passa a compor esse cenário de maneira mais efetiva a partir de meados dos anos 2000. Nesse período, sob forte influência dos resultados alcançados

como o Programa Fome Zero, os termos de cooperação incorporam temas ligados a SAN e AF. Logo, as instituições nacionais passam a atuar junto a diversas entidades internacionais, em especial, aquelas sob o guarda-chuva das Nações Unidas (ONU) que trabalham com alimentação, agricultura, desenvolvimento agrícola e compra de alimentos, com destaque para a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Programa Mundial de Alimentos (PMA) e Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Nesse contexto, os autores reforçam que o Brasil avança do estágio de receptor a prestador de cooperações internacionais, por meio de uma política externa de liderança regional.

Ainda na primeira parte do livro, os autores trazem uma análise sobre os principais programas que iniciaram o processo de compra institucional e que conferiram prestígio ao Brasil no cenário internacional: os programas PAA e PNAE. Aqui se realiza de forma mais aprofundada uma análise sobre o momento de criação em uma perspectiva histórica, suas metodologias e ferramentas de aplicação, e os meios de difusão destas políticas na região. Os autores do livro reforçam ainda papel como as compras públicas foram fundamentais na promoção das unidades de

produção familiar e no fortalecimento da SAN.

O fechamento da primeira parte do livro aborda o PDTR e o Projeto Territórios da Cidadania (PTC). O caráter inovador dessas iniciativas é retratado pelo modelo de desenvolvimento voltado em contraposição aos modelos tradicionais. Busca-se superar a ideia desenvolvimentista por meio do aumento da produção agropecuária e crescimento econômico. A proposta do PDTR e a criação do PTC, foram importantes, pois possibilitaram a construção de um cenário que reflete bem os objetivos desses programas para o desenvolvimento do meio rural. Como principais resultados, se observou a construção de uma tipologia de políticas específicas para a AF em uma abordagem intersetorial, o fortalecimento da governança nos territórios, e a formação de coalizões sociais que lideraram projetos voltados ao desenvolvimento rural.

A segunda parte da obra aborda as experiências internacionais de difusão de políticas públicas brasileiras para os países da América Latina e Caribe. Nela, os autores se debruçam sobre estudos de caso realizados em países da região. Assim, é apresentada a experiência colombiana, baseada nas compras públicas de alimentos da AF. O avanço das políticas para a AF na

Colômbia sempre fora disperso, de curto prazo e compensatórias; sendo que a mudança desse cenário só ocorreu por meio da ampliação da discussão entre a sociedade civil e poder público. A partir de 2010, o governo local passou a incentivar a execução de alguns projetos-pilotos com percentuais mínimos para a compra da AF, de forma que pudesse atender a alimentação escolar e a oferta de alimentos para populações em insegurança alimentar. Nessa experiência, se observa claramente a inspiração de políticas públicas brasileiras na criação de mercados institucionais e na redução da pobreza extrema no meio rural.

No estudo de caso haitiano, se observa o mesmo padrão apresentado até aqui de inspiração em políticas de SAN voltadas a AF. Após os desastres naturais que atingiram o Haiti em 2010, a cooperação Brasil-FAO intensificou a proposta de assistência alimentar tendo como base os moldes do PAA e PNAE, de forma que estes pudessem garantir a assistência social em conjunto com o desenvolvimento econômico e ambiental. Os dois projetos principais observados nesse país foram *Lèt Agogo* o Projeto Nippes. Esses projetos eram caracterizados pela forte mobilização e empreendedorismo social, com foco nas compras locais da AF para atender a

alimentação escolar. As políticas analisadas se aproveitaram da proposta conceitual do PAA e PNAE para a construção desses programas, entretanto, houve limitações e resistências quanto aos conceitos técnicos, operacionais e institucionais na aplicação do projeto.

Finalizando os estudos de caso de projetos voltados a compra institucional de alimentos, chegamos à experiência do Paraguai nas compras públicas para alimentação escolar. O ponto de partida dessa seção é o Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar. Trata-se de uma iniciativa que visa garantir fornecimentos de alimentos para alimentação escolar e para todos os estudantes do ciclo de educação, priorizando a compra pública da AF em uma perspectiva multisetorial para desenvolvimento econômico, social e territorial. A composição da política teve influência direta dos debates e ações propostos pela Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF) e pela FAO. A grande inovação desse programa foi a possibilidade de compra indireta da AF através da contratação entre governo e empresas, que se comprometiam a aportar pelo menos 30% do valor contratado na compra de produtos da AF.

Encerrada a sessão que analisa as experiências voltadas as compras públicas, a parte seguinte aborda as políticas de desenvolvimento territorial. De forma inicial é apresentada a experiência da Argentina. A estratégia de desenvolvimento territorial nesse país não apresenta fundos constitucionais para crédito, subsídios coletivos na escala federal ou fundos estáveis para financiamento da AF, como é o caso de políticas como PRONAF ou PROINF no Brasil. Assim, a proposta passou a reorientar e complementar os projetos já existentes, com a maior capacitação técnica e social dos atores envolvidos, passando a considerar a AF como geradora de riquezas. A influência do modelo brasileiro ao adotado pela Argentina foi baixa, residindo principalmente na mobilização dos movimentos sociais, promoção de feiras livres de produtores, políticas de extensão rural pública e programas de SAN. Apesar dos esforços, o programa não mobilizou capital político e financeiro nacional suficiente. Os recursos e financiamentos destinados ao agronegócio continuam sendo mais importantes que aqueles voltados a AF. A pouca estatalidade da política dificultou a consolidação da política.

Em El Salvador, o principal ponto de ação está voltado a um programa semelhante ao PTC, o Programa Presidencial Territórios para o Progresso (PPTP). Assim, o PPTP visava consolidar e aprofundar perspectivas democráticas de desenvolvimento no campo a partir de um novo modelo econômico e social para a redução da pobreza. Entretanto, a transferência de um projeto similar ao PTC não se observou na prática. Dentre tantas dificuldades, o programa se estruturou a partir da presidência, conferindo um caráter centralizador do projeto, sendo este menos setorial e participativo. Além disso, o projeto se caracteriza pela homogeneização na definição dos territórios e falta de política específica para o fortalecimento da AF. A transferência e adaptação PTC, se deu em virtude da convergência política dos governos da época, sem que os instrumentos metodológicos e técnicos tenham sido internalizados de maneira adequada, ficando aquém da expectativa gerada inicialmente.

Encerrando a segunda parte da obra, a experiência de desenvolvimento territorial observada no Uruguai é apresentada. Tal experiência está estruturada na atenção a grupos sociais menos favorecidos do meio rural e a maior

participação dos movimentos sociais na construção das políticas. O caso uruguaio é bem específico pois, esse mantém duas políticas para o desenvolvimento rural. O projeto capitaneado pelo Ministério da Ganaderia, Agricultura e Pesca (MGAP) guarda semelhanças ao programa brasileiro ao promover o foco no segmento da AF e o caráter participativo. O MGAP buscou manter uma abordagem intersetorial, convidando inclusive, outros ministérios e instituições para participar dos debates e articular as principais demandas do projeto. Apesar do intercâmbio com instituições internacionais, o modelo desenvolvimento territorial brasileiro não foi contemplado de forma plena, contribuindo basicamente com algumas ideias e etapas metodológicas.

Como fechamento dos estudos apresentados no livro, a terceira parte se propõe a tecer comentários e realizar uma análise comparada entre as políticas praticadas no Brasil e nos demais países. Logo, conclui-se que, embora haja mudanças normativas e avanços consideráveis em políticas de SAN e facilitação da compra de alimentos da AF nos casos citados, observa-se mudanças mais ou menos próximas aos preconizados pelo modelo brasileiro nos casos que abordam as políticas voltadas a

alimentação escolar. Os autores afirmam que houve “certa convergência” de políticas públicas e instrumentos nesses países, de forma que o PAA e o PNAE influenciaram e subsidiaram alterações institucionais nesses três casos.

Já nos três casos que apresentam a perspectiva de desenvolvimento territorial, o único caso que constitui a política de desenvolvimento territorial do Brasil como modelo de transferência é El Salvador. Na Argentina e no Uruguai, não houve de fato uma transferência de políticas públicas, apesar dos esforços das instituições de cooperação. Se observa ainda modelos guiados por uma convergência de objetivos alinhados, em alguma medida, com o modelo europeu de desenvolvimento territorial. Embora a inspiração brasileira tenha sido algo destacado pelos atores locais, esta não foi suficiente para promover uma mudança significativa no modelo endógeno ou nacional, observado nesses dois países.

Como considerações finais, destacamos aos interessados em compreender e interpretar as questões que envolvem o papel brasileiro na difusão e transferência de políticas públicas em SAN e AF, que o presente livro atende a proposta de contribuir para o entendimento e reflexão sobre a gênese e atuação dos

acordos de cooperação. Também apresenta de forma precisa os meios e etapas para a constituição das dinâmicas, ferramentas e metodologias utilizadas pelo Brasil e demais parceiros internacionais na etapa de transferência de conteúdo teórico-metodológico dessas políticas para os países da América Latina. Os autores apresentam uma análise categórica, precisa e crítica sobre como ocorreu a consolidação do caso brasileiro no contexto internacional, explorando os principais impactos e resultados gerados nos diferentes contextos apresentados.