

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

Eric Sabourin

Catia Grisa

Organizadores

CIRCULAÇÃO REGIONAL E ORIGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DTR NA ARGENTINA

Eric Sabourin | Moises Balestro | Doris Sayago

O caso das referências das políticas de DTR na Argentina e a sua relação com o modelo brasileiro é algo mais nuançado. De fato, as políticas brasileiras e argentinas de agricultura familiar e de desenvolvimento territorial foram implementadas no mesmo período e de maneira quase paralela, mas não sem relação entre ambas.

No entanto, apesar das semelhanças na trajetória e na institucionalidade, a principal diferença para as estratégias de desenvolvimento territorial é a ausência na Argentina de fundos constitucionais para crédito e subsídios coletivos na escala federal. Diferentemente do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e do PROINF (Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais) no Brasil, a Argentina não dispõe de fundos estáveis para o financiamento do desenvolvimento territorial. Além disso, o processo de privatização dos grandes bancos públicos argentinos em nível federal e do *Banco Nacional de Desarrollo* (BANADE) em 1993 criou uma barreira para o financiamento da agricultura familiar em geral e do desenvolvimento territorial rural em particular.

O capítulo está dividido em três partes; a primeira trata do contexto das políticas públicas para a agricultura familiar; a segunda apresenta as ideias e desenhos das políticas de DTR e a terceira analisa as principais modali-

dades de disseminação de modelos que influenciaram essa política pública na Argentina.

O contexto das políticas para agricultura familiar na Argentina

Trajectoria de políticas para agricultura familiar

O desaparecimento de quase 100.000 unidades produtivas da agricultura familiar nos anos 1990 foi o impulso e a justificativa dos debates para desenhar políticas agrárias para os grupos mais vulneráveis (JUAREZ et al., 2015). O diagnóstico do próprio governo revelava que as políticas sociais agrárias da década de noventa apresentavam muitos problemas. Em geral, foram elaboradas sem articulação nem coordenação ao nível territorial e/ou produtivo (LATTUADA, 2012). De maneira geral, cada política foi destinada a uma categoria específica:⁷¹ pequeno produtor, organizações camponesas, produtores familiares. Mas, nessa época, a escala do território ou da microrregião não entrava diretamente na pauta da elaboração da política federal de desenvolvimento rural, a não ser como elementos para renovar o discurso (JUAREZ, 2013).

Outro aspecto a ser salientado tem a ver com a calibragem das políticas públicas para dar conta dos distintos níveis sociais e produtivos dos tipos de agricultores familiares ou de pequenos produtores. Os agricultores que melhoram sua condição socioeconômica não deixam de ser agricultores familiares, de forma que a política pública deve atender também tais agricultores (JUAREZ et al., 2015).

Esses debates político-institucionais foram acompanhados por processos político-regionais em matéria de desenvolvimento rural (GISCLARD e ALLAIRE, 2012). Ao nível regional, entre 2004 e 2005, de forma paralela, vários dispositivos têm influenciado a formulação de políticas para a agricultura familiar na Argentina: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA-

⁷¹ Pode-se inferir que a dificuldade da disseminação da categoria 'agricultura familiar' na América Latina tenha relação com o fato de ainda não haver se formado um campo acadêmico internacional em torno do conceito, a exemplo do que ocorreu com o conceito de camponês que possui uma larga tradição na sociologia desde o século XIX. Ademais, a trajetória do conceito revela que ele vem dos movimentos sociais brasileiros para o universo acadêmico. A construção identitária do 'agricultor familiar' não pode ser estendida automaticamente para os demais países da América Latina.

-OEA) e o Programa Cooperativo para o Desenvolvimento Agroalimentar e Agroindustrial do Cone Sul (PROCISUR). Vale lembrar que houve relativa proeminência do conhecimento teórico e empírico acumulado pela experiência brasileira nestes debates.

Os governos nacionais, sob relativa liderança brasileira, criaram a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF) o que impulsionou a criação do Fórum Nacional de Agricultura Familiar na Argentina em 2004 junto com a Federação Agrária Argentina. O IICA financiou a segunda etapa do *Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios* (PROINDER) da Secretaria de Agricultura, Ganaderia, Pesca e Alimentos. O PROCISUR se orientou para apoio ao desenvolvimento de políticas tecnológicas nacionais para esse setor. Cada uma dessas organizações gerou distintas definições e delimitações da categoria “Agricultura Familiar”, mas, geralmente, compartilharam a ideia de integrar este setor ao mercado (JUAREZ et al., 2015).

Segundo os atores políticos, no processo de construção da política de desenvolvimento rural inclusivo e sustentável, foram levadas em conta as críticas aos antigos programas e projetos, como os aportes dos organismos regionais para gerar as primeiras políticas específicas para a Agricultura Familiar. As estratégias e políticas para a Agricultura Familiar apontaram a reorientar e complementar as políticas existentes, inovar social e tecnicamente, capacitar os técnicos e os funcionários públicos para incluir os saberes comunitários e as capacidades dos usuários - beneficiários na implementação das políticas, e finalmente a pensar em termos de território (INTA, 2004). Um aspecto-chave da mudança de enfoque consistiu em enxergar os agricultores familiares (*chacrerros*) como atores econômicos capazes de gerar riqueza e não apenas como grupos vulneráveis cuja ênfase era ligada a iniciativas para erradicação de pobreza.

Diversas análises bibliográficas⁷² e dos atuais beneficiários dos programas para pequenos produtores do Governo Nacional e, em particular, da Secretaria de Agricultura, Ganaderia, Pesca e Alimentos (SAGPyA) e do

72 Essa tipologia surgiu da análise de unidades minifundistas (BORRO, M. C., RODRIGUEZ S. C., 1991, Explotaciones pobres o EAP pobres (FORNI y NEIMAN, 1994); Hogares rurales agrarios pobres (MURMIS, 2001); Pequeñas explotaciones agropecuarias (González y Pagliettini, 1996); Campesinos y pequeños productores (TSAKOUAGKOS, SOVERNA y CRAVIOTTI, 2000); OBSTCHAKO, 2009; Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina.

Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária permitiram distinguir três tipos de agricultores familiares (JUAREZ et al., 2015).

Tabela 1: Números e superfície dos Pequenos Agricultores na Argentina

Tipo de Pequeno Produtor (PP)	Número de propriedades	% do total de PP	Superfície média(ha)
PP capitalizado	47032	21	242
PP intermediário	58602	27	107
PP de subsistência	113234	52	52
TOTAL	218868	100	

Fonte: PROINDER, 2010.

Segundo esta tipologia, os produtores capitalizados são capazes de ampliar sua produção e realizar investimentos para esta expansão. Estes produtores não possuem traços de pobreza, e suas principais necessidades dizem respeito ao apoio à produção (financiamento, assistência técnica e apoio à comercialização). No caso dos produtores intermediários, são considerados camponeses em transição e possuem uma escassez de fatores de produção, terra e capital. Não logram uma ampliação do seu sistema de produção e possuem algumas características de pobreza. Já os produtores de subsistência não conseguem sobreviver apenas da renda agropecuária, buscam trabalho fora da propriedade e possuem acentuadas características de pobreza. São também público-alvo dos programas de assistência social (OBST-CHAKO, 2009; PROINDER, 2010).

Na Tabela 1, observa-se a distribuição do número de pequenos produtores segundo os tipos: o tipo1(mais capitalizado) representa 21% do total, o tipo 2 (intermediário), 27%; e o tipo 3 (com menos recursos produtivos) 52%. No entanto, a distribuição da área inverte com uma área média de 52 hectares para os pequenos produtores de subsistência, 107 hectares para os intermediários e 242 para aqueles que são capitalizados (PROINDER, 2006). Os produtores capitalizados possuem uma média de superfície de terra quase cinco vezes a média dos produtores de subsistência.

Institucionalização da Agricultura Familiar

No caso argentino, a baixa estatalidade (*stateness*) das políticas públicas é maior do que no Brasil (FUKUYAMA, 2004). Um aspecto essencial da estatalidade se expressa na capacidade de fazer cumprir as normas e legislação, bem como a capacidade de implementar as políticas públicas a partir de uma burocracia estável com relativa independência vis-à-vis os mandatos governamentais. De acordo com Evans e Rauch (1999), a escala de weberianismo do Brasil (7,60) é o dobro daquele da Argentina (3,80). O índice é soma de dez itens relacionados ao funcionamento do Estado. Os itens incluem questões como concurso público para os funcionários, estabilidade dos burocratas nas agências às quais se vinculam, nível salarial e formação acadêmica de alto nível.

Diante da baixa estatalidade, os programas se tornam excessivamente dependentes daqueles que ocupam cargos públicos durante um mandato específico. Com isso, programas e políticas públicas se tornam apropriados pelos correligionários de um determinado partido ou grupo político que se vincula a um mandato de governo específico.

Esse processo significou a criação de novos organismos públicos em nível nacional e provincial para desenhar e implementar políticas para a Agricultura Familiar; novas organizações sociais setoriais para estabelecer as necessidades e as capacidades destes agricultores; e novos instrumentos de política para poder reorientar algumas das capacidades públicas e privadas (redes de P&D câmara de produtores de maquinaria, registro de agricultores familiares, entre outros) (RYAN et al., 2010). No ano de 2009, foi criado o Ministério de Agricultura, Ganaderia y Pesca (MinAgri) em nível nacional. Dentro deste ministério, foi criada a Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural da Nação (SDReAF). Em nível provincial, o antigo Programa Social Agropecuário (de caráter nacional) foi reconvertido em programa nacional das Subsecretarias Provinciais de Agricultura Familiar. Neste plano, a estratégia foi federalizar o problema e a solução para a Agricultura Familiar e de fazer dele parte dos discursos políticos e da orientação de fundos em nível provincial. Há uma semelhança com o Brasil neste sentido, uma vez que as principais políticas públicas para a Agricultura Familiar também são federais.

A SDR_eAF criou o Registro Nacional da Agricultura Familiar (RENAF) com o objetivo de dispor de um padrão de agricultores familiares para agrupá-los segundo a tipologia do PROINDER, tendo em conta suas condições e necessidades para desenhar e facilitar a implementação de políticas diferenciadas. Este registro é acessível num sistema virtual, conta com um manual de uso e capacitação para os registradores. A inscrição ao registro permite ao agricultor acessar a diversos instrumentos como o monotributo social. Por sua vez, a Secretaria buscou fortalecer processos organizacionais mediante redes de capacitação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, e promoveu a criação da Rede de Técnicos e Pesquisadores sobre Tecnologias para a Agricultura Familiar (RedTAF) para formação de técnicos e funcionários ou para a articulação de capacidades nos territórios. Assim como também foram criados instrumentos de apoio às cadeias produtivas da e/para a AF (por exemplo, a Câmara de Maquinaria e Equipamentos para a Agricultura Familiar). Essa mudança foi acompanhada por alguns organismos descentralizados do Ministério de Agricultura como o Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA) e o Serviço Nacional de Sanidade e Qualidade Agroalimentar (SENASA). As autoridades do INTA buscaram a democratização da tomada de decisão interna a partir de um novo sistema institucional matricial e, por sua vez, estabeleceram a orientação a incluir a Agricultura Familiar no Plano Estratégico Institucional 2005-2015 (INTA, 2004). Isto implicou, segundo os funcionários do INTA, a revalorização da área de extensão rural, que, nos anos noventa, tinha sofrido vários cortes orçamentários, cortando a assistência técnica a grupos sociais vulneráveis; e, por outro lado, a criação dos primeiros institutos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico para a Agricultura Familiar – CIPAF e IPAF (INTA, 2004; JUAREZ, 2011, 2013). Na SENASA se criou uma Comissão de Agricultura Familiar (SENAF) com o objetivo de abordar as problemáticas específicas da agricultura familiar no tema de qualidade e sanidade agroalimentar.

Em nível sócio-organizativo, desde a SDR_yAF houve apoio e financiamento ao Fórum Nacional para a Agricultura Familiar e aos seus Fóruns Provinciais (JUAREZ et al., 2015). Estes Fóruns tiveram por objetivo or-

ganizar politicamente os atores sociais que integram a agricultura familiar para poder definir linhas de trabalho adequadas para o setor.

As origens e evoluções das políticas de DTR na Argentina

As principais referências da política de DTR

Existem diferentes percepções sobre a origem das ideias de DTR na Argentina. Distinguimos a do principal órgão responsável pela política de DTR, o INTA, a da Secretaria de Agricultura Familiar do ex-Ministério de Agricultura, a dos membros da representação argentina na REAF, a dos universitários, principalmente os geógrafos da Universidade de Buenos Aires (UBA), que dominam o campo acadêmico sobre desenvolvimento territorial.

A narrativa do INTA é, ao mesmo tempo, institucional e metodológica. Para o INTA, suas ações são “naturalmente” territorializadas em virtude de sua trajetória e sua estrutura organizacional. O INTA é o órgão nacional de pesquisa agropecuária e de apoio ao desenvolvimento rural, que manteve sempre uma ampla capilaridade no meio rural e ações descentralizadas (portanto, na visão dos gestores, ações territorializadas), tendo criado centros de pesquisa especializados para a agricultura familiar (os SIPAF). A ideia de territorialização é desprovida de um referencial conceitual de território. Em essência, ela decorre de maneira automática a partir do aumento da capilaridade dos escritórios do INTA.

Ainda que reconheça o papel central do INTA por sua inserção territorial, os ex e atuais funcionários da Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural (SDReAF) do ex-Ministério de Agricultura (MinAgri) atribuem a origem do DTR a um importante estudo nacional financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e conduzido pelo RIMISP consultora latino-americana baseada no Chile. Neste estudo foram contratados especialistas (do INTA e das universidades) para realizar e escrever um diagnóstico e uma proposta de plano de desenvolvimento territorial (SCHJETMAN e BARSKI, 2008). A referência teórica era o artigo de Schjetman e Berdegué (2004), que propõe uma visão do desenvolvimento territorial associada à inclusão produtiva, um processo de

transformação produtiva e institucional de um espaço rural com objetivo de reduzir a pobreza rural. Segundo esse enfoque, a transformação produtiva “tem o propósito de articular competitivamente a economia do território a mercados dinâmicos, o que supõe mudanças dos padrões de emprego e produção”. O desenvolvimento institucional “tem como objetivo estimular a concertação dos atores locais entre eles e os agentes externos relevantes, assim como modificar as regras formais e informais que reproduzem a exclusão dos pobres dos processos e benefícios da transformação produtiva”.

Os representantes da delegação argentina na REAF durante o período dos governos da administração Kirchner têm uma interpretação similar àquela da SDRReAF. No entanto, eles reconhecem a influência do Brasil na construção dos instrumentos de apoio à Agricultura Familiar (a exemplo das feiras livres de produtores, das políticas de extensão rural e de Segurança Alimentar e Nutricional). Neste sentido, é importante destacar que, desde 1990, há intercâmbios entre o Programa 09 de pesquisa sobre Agricultura Familiar da Embrapa e o INTA com os programas “Câmbio Rural” e “Minifúndios”.

Para os geógrafos da Universidade de Buenos Aires, a origem do DTR foi historicamente influenciada por geógrafos e pesquisadores brasileiros, como Milton Santos ou M. C. de Andrade. Também destacam as influências do RIMISP, do Programa Leader, do BID e do IICA. No âmbito das universidades do interior, mais próximas aos movimentos sociais, as referências são de universitários brasileiros engajados ao lado do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o próprio MST, ou ainda de pesquisadores dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS) e Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ).

Proposta inicial, objetivos, metas, escala de atuação das políticas de DTR

Em relação ao início das políticas territoriais, destaca-se que os diagnósticos institucionais posteriores à crise socioeconômica de 2001 tornaram-se insumos para desenvolver ações orientadas a coordenar e articular as

capacidades intra e interinstitucionais para gerar um enfoque de desenvolvimento territorial rural com inclusão (CITTADINI, 2013; JUAREZ, 2011, 2013).

Contando com o apoio do FIDA, do BID, do RIMISP e da FAO, a SDReAF começou a implementar o Programa de Desenvolvimento Rural Inclusivo (PRODERI). Por sua vez, o INTA criou o Plano Estratégico Institucional 2005-2015, que introduziu grandes mudanças na estrutura de tomada de decisões para redirecionar capacidades institucionais para a “inovação com inclusão social” (PEI, 2004). No mesmo tempo, o PROCISUR criou o Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar do MERCOSUR. Neste cenário, o Programa Federal de Apoio ao Desenvolvimento Rural Sustentável (PROFEDER), criado em 2003, é emblemático, pois seus objetivos eram construir agendas políticas que alinhassem as capacidades institucionais dos diferentes programas e projetos do INTA em torno de uma abordagem integrada do desenvolvimento rural, atendendo às dinâmicas territoriais e às necessidades dos grupos rurais vulneráveis.

Seu objetivo declarado era *“la promoción de la innovación tecnológica y organizacional de los actores del medio rural, el desarrollo de sus capacidades y el fortalecimiento de la competitividad regional y nacional”* (INTA, 2002).

Este programa atuaria como nexo entre a SDReAF e as Subsecretarias Provinciais da Agricultura Familiar. Esses programas complementaram as antigas políticas como o Projeto de Desenvolvimento Rural das Províncias do Noroeste Argentino (PRODERNOA), do Nordeste Argentino (PRODERNEA), da Patagônia (PRODERPA) e o Programa de Serviços Agrícolas Provinciais (PROSAP). A maioria desses programas tinha por objetivo assessorar e financiar insumos e maquinarias.

O PRODERI é destinado a apoiar e assistir os agricultores familiares (vinculando-os às cadeias de valor e mercados). No caso das famílias de setores em situação de vulnerabilidade social, o PRODERI procurará melhorar as condições de infraestrutura socioprodutiva de cada comunidade, para promover avanços nas suas condições de vida. Este programa explicita a intenção de articular três estratégias de caráter transversal em

termos de Gênero, Meio Ambiente e Adaptação à mudança climática, para Povos Indígenas, com o objetivo de gerar desenvolvimento. O PRODERI é ainda recente para poder avaliar seus resultados.

Por outra parte, no Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária, foi gerado o “Plano Estratégico Institucional 2005-2015”, que introduziu fortes mudanças na estrutura de tomada de decisões para redirecionar capacidades institucionais para a “inovação com inclusão social” (ELVERDIN et al., 2014).

Atualmente, o programa PROFEDER, junto a outras áreas do INTA, intenta gerar novas formas de produção de conhecimentos adequados às dinâmicas de desenvolvimento territorial, conferindo “um papel clave à agricultura familiar” (Juarez et al., 2015). Neste sentido, foram elaborando novos lineamentos epistemológicos, conceptuais e de gestão e novos lineamentos temáticos para uma metodologia de desenvolvimento territorial sustentável e inclusivo (ELVERDIN et al., 2014).

Nos fatos, o PROFEDER dispõe de certo controle sobre os fundos para projetos e programas; isso permite orientar as agendas de extensão rural e aquelas novas propostas que se apresentam em termos de agricultura familiar e/ou desenvolvimento rural. Por exemplo, atualmente a agenda do PROFEDER está dirigida a resolver problemáticas de água para consumo e produção, uma das maiores demandas da agricultura familiar que o INTA considera prioritária.

Adaptação dos modelos

As ações implementadas na Argentina não são muito similares nem ao modelo europeu do programa LEADER, nem às referências dos modelos Chile e Colômbia (disseminadas pelo RIMISP, o BID e a FAO), tampouco com o modelo brasileiro difundido pelo IICA. A principal diferença no caso argentino é que não houve, exceto para o orçamento da pesquisa e extensão do INTA, constituição de fundos nacionais direcionados aos programas para financiar equipamentos ou infraestruturas. Os programas funcionaram principalmente em nível regional com fundos da cooperação internacional (BM, BID, FIDA).

Em que pese a forte base de conhecimento do INTA na pesquisa agropecuária *stricto sensu*, a organização não possui um maior acúmulo na área de desenvolvimento rural territorial. Por sua vez, a organização não desenvolveu uma cooperação intelectual com universidades e institutos que produzem conhecimento sobre o desenvolvimento territorial. Isso explica a ausência de uma metodologia consistente de territorialização de parte do INTA. Não houve a busca e uso de outras referências teóricas (desconcentração do Estado, clusters, Sistemas Agroalimentares localizados-SIAL) ou metodológicas (dispositivos de participação, conselhos ou foros, planos territoriais) disponíveis no país. Da mesma forma, a participação é “naturalizada” por meio da institucionalidade do INTA, órgão que conta com conselhos e orientação consultiva com representação de outros setores da sociedade e dos produtores (estes últimos poucos e minoritários).

Os principais vetores de difusão foram as instituições internacionais, com maior força de BID, BIRD e FIDA e em menor grau FAO e IICA, e conceitualmente do RIMISP. Os intelectuais nacionais influenciaram indiretamente a política de desenvolvimento territorial como consultores, mas sem levar a uma proposta original para o desenvolvimento rural. Assim, os conteúdos transferidos são essencialmente operacionais, metodológicos e inspirados no desenvolvimento local ou da inovação tecnológica, às vezes mais tecnológica ou comercial que institucional. A influência do Brasil não constitui a principal referência em política de desenvolvimento territorial e, ao mesmo tempo, é negada pelo nacionalismo da maioria dos atores envolvidos no processo. Da mesma forma, o autorreferenciamento do INTA, por ser historicamente territorializado, continua sendo no discurso comunicativo da organização e parte do seu *script* institucional.

A participação foi também naturalizada através da institucionalidade do INTA. Outra característica específica desses programas de DTR na Argentina foi o pragmatismo do INTA, que se baseou quase que exclusivamente sobre o seu repertório de conhecimento que iguala a territorialização com descentralização e repartição no país. Assim, não houve o reconhecimento da necessidade de uma maior densidade teórica para a elaboração do desenho das políticas com a conseqüente busca de outras

referências teóricas (desconcentração do Estado, distritos industriais ou *clusters*, sistemas agroalimentares localizados) ou metodológicas (dispositivos de participação, conselhos, fóruns, planos territoriais etc.), embora elas existissem no país ou no próprio INTA. A participação foi também naturalizada através da institucionalidade do INTA já que contou com conselhos e orientação consultiva com representantes de outros setores e dos produtores (esses últimos sendo poucos e minoritários). Isto deve ser re-situado no que representa historicamente o INTA. Trata-se de um dos instrumentos da revolução verde, mas também da ditadura, uma estrutura hierarquizada quase militar, muito ligada ao poder político central e tradicionalmente pouco propícia à participação popular. Em determinados períodos, pode existir uma acomodação com os diferentes mandatos políticos como no dos governos dos dois Presidentes Kirchner, mas tais acomodações não são capazes de mudar a lógica de ação e a *rationale* fundamental da organização.

Modalidades de disseminação e principais resultados

Uma imbricação de referenciais

Assim, foi possível, no caso da Argentina, verificar a hipótese da imbricação (mais que hibridação) de, pelo menos, três modalidades de difusão da política de DTR: circulação de ideias e normas pelas agências internacionais e a academia, *policy transfer* parcial desde o Chile e regionalização pela base.

No caso da circulação de normas, esta ocorreu por meio do RIMISP, das universidades e da cooperação internacional e europeia. A transferência do modelo Chile ou Colômbia via BID e RIMISP foi mais importante do que a do modelo europeu LEADER do IICA.

Houve um processo determinante da integração regional pela base via REAF e Movimentos Sociais do MERCOSUL (Coprofam, Via Campesina etc.).

Alguns elementos explicam a ausência relativa de conflitos entre estes

diferentes vetores: 1) a proposta de DTR permanece marginal nas suas capacidades operacionais, não obstante a ambição do discurso e a intensidade da comunicação da SDR eAF e do INTA; 2) o financiamento dos programas, sendo principalmente a partir de recursos da cooperação internacional, não compete com o orçamento nacional maiormente dirigido para apoio ao agronegócio (até dentro do INTA o recurso destinado para ao apoio aos sistemas de produção do agronegócio continua sendo maior que aquele direcionado à AF); 3) existe um reconhecimento da institucionalidade do INTA para além dos grupos de interesse (ideológicos ou políticos) que reduz ou anula possíveis contestações sobre o seu mandato ou a sua atuação em matéria de política de DTR.

Para resumir, os principais vetores foram as instituições internacionais, BID, BIRD, FIDA, em menor grau, FAO e IICA, e ao nível conceitual, o Rimisp de Chile.

Uma proposta acadêmica tímida

Os acadêmicos nacionais influenciaram as opções de políticas indiretamente como consultores, mas sem dispor de uma proposta original ou específica para o desenvolvimento rural ou regional. Pelo tanto, os conteúdos transferidos são bastante operacionais, metodológicos e inspirados ou do desenvolvimento local ou da gestão da inovação, muitas vezes mais tecnológica que institucional ou então comercial.

A academia em geografia, ciências sociais, mas também em ciências agrárias, ou está associada ao agronegócio e a crítica ou está posicionada a favor da agricultura familiar e camponesa, mas de modo militante e distanciada dos debates sobre as políticas públicas de desenvolvimento territorial. No primeiro caso, o setor da academia não tem muita distância crítica com relação ao modelo predador e excludente do agronegócio de um lado; do outro lado, os universitários a favor da agricultura familiar não têm tampouco muito senso crítico frente ao discurso oficial populista, clientelista e, sobretudo, manipulado ou demagógico das políticas de DTR e agricultura familiar durante a administração de Cristina Kirchner.

De todo modo, a influência do Brasil não foi a principal referência em matéria de política de DTR e ainda, se tiver um pouco, isso está sendo

radicalmente negado por conta do nacionalismo da maioria dos atores e gestores entrevistados na Argentina.

A importância da mediação das agências internacionais

No entanto, se verificou na Argentina a validade da nossa hipótese de imbricação de pelo menos três modalidades de difusão da política de DTR (*policy transfer*, circulação de ideias e normas, regionalização pela base). A circulação de normas e a transferência de modelo se deram por meio do Rimisp, das universidades e, maiormente, da cooperação internacional e europeia.

A transferência de modelo de tipo chileno ou colombiano via a BID junto com o Rimisp foi sem dúvida mais importante que a do modelo europeu Leader pelo IICA.

As agências internacionais representam vetores de modelos de políticas públicas que detêm poder e recursos, em particular normativo-institucionais e financeiros mediante o financiamento de programas de desenvolvimento e redução da pobreza.

O papel da integração regional

Os próprios gestores da Secretaria de Agricultura familiar confirmam que houve uma influência do Brasil no processo de difusão de referências de políticas públicas para agricultura familiar e desenvolvimento rural territorial, determinantes por meio da integração regional no marco da REAF e também pela influência dos movimentos sociais do MERCOSUR (Coprofam, Via Campesina etc.). Houve uma série de reuniões e capacitações não apenas das lideranças e dos jovens das organizações da agricultura familiar do MERCOSUL, mas também dos técnicos e gestores dos ministérios de agricultura e das secretarias de desenvolvimento rural.

De fato, ao lado do Brasil, a Argentina teve um papel fundamental não somente na criação da REAF, mas na sua manutenção, através do financiamento (principalmente compartilhado com o Brasil) da secretaria técnica REAF em Montevideu. Cabe também mencionar que no momento da ruptura institucional no começo do segundo mandato de Dilma Rousseff

em maio de 2016, o novo chanceler brasileiro queria reduzir consideravelmente a importância do MERCOSUR e acabar com a REAF. Ela foi, de certa maneira, salva pelo novo governo argentino do Presidente Macri.

Conclusões

As diferentes percepções e ideias sobre as fontes, a origem, a trajetória e as referências da política nacional de DTR na Argentina confirmam nossa hipótese da imbricação (mais do que hibridação) de diversas modalidades de transferência/circulação regional e internacionalização das políticas públicas focalizadas na agricultura familiar.

Alguns elementos dessa política explicam a relativa ausência de conflitos quanto à concepção e à metodologia. Em primeiro lugar, a proposta de desenvolvimento territorial rural ainda é marginal quanto as suas ambições operacionais apesar do discurso e da intensidade da comunicação institucional por parte da SDRéAF e do INTA.

Segundo, ela quase não mobiliza grandes recursos nacionais, mais sim da cooperação internacional e que não entram em competição com os orçamentos e financiamentos destinados ao agronegócio. Até dentro do INTA, os recursos destinados ao agronegócio continuam sendo bem mais importantes que para a agricultura familiar.

Em terceiro lugar, dada à institucionalidade do INTA e ao seu reconhecimento no interior do país além dos grupos de interesse, ideológicos ou políticos (apesar de a direção ser sempre a expressão do poder político), não há realmente contestação do mandato desse órgão sobre a política de DTR.

Não houve avaliação oficial dos programas ou da política no seu conjunto, assim pouco se sabe das limitações, resultados e dificuldades próprias a esses sucessivos programas federais e provinciais. Finalmente, nossas visitas e entrevistas na Argentina coincidiram com a instalação do governo do presidente Macri.

Oficialmente nada mudou radicalmente. Deixa a ideia ou impressão de uma continuidade de essa política entre o segundo governo de Cristina Kircher e o Governo Macri. As políticas de agricultura familiar e os programas de DTR são mantidos, mas com novos gestores e menos recursos. A continuidade destas políticas públicas novamente recoloca o problema da estatalidade argentina e o quanto isso dificulta a consolidação das políticas transferidas. De forma semelhante ao Brasil, o Governo Macri publicou decreto em maio deste ano com a extinção da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), fundindo-a com a *Coordinación y Desarrollo Territorial*. Trata-se de um evento que corrobora o problema.

Referências

- BARROS, M.; BRUNO, C.; CIEZA, R.; DUMRAF, S.; FONTANA, P.; GONZÁLEZ, E.; GRANDINETT, J.; MALBRÁN, I.; MELE, M.R.; PICONI, F.; SERVAT, M. Construcción de mercados para la agricultura familiar: la feria del productor al consumidor “Manos de la Tierra”. Buenos Aires, Argentina, PIEA, UBA, 2011.
- BORRO, M. C.; RODRÍGUEZ S. C. El minifundio en Argentina. Buenos Aires, SAGyP. Brieva, S. 2006. Dinámica socio-técnica de la producción agrícola en países periféricos: configuración y reconfiguración tecnológica en la producción de semillas de trigo y soja en Argentina, desde 1970 a la actualidad (tesis doctoral). Buenos Aires, FLACSO, 1991.
- CITTADINI, R. Programas de desarrollo territorial rural. Las teorías y las prácticas del desarrollo, en “Contribuciones internacionales al desarrollo local y rural: hacia una agenda de investigación”. Relatorías del Segundo Congreso Internacional de Desarrollo Local y Primeras Jornadas Nacionales en Ciencias Sociales y Desarrollo Rural, 2010 (Ed. Universidad Nacional de La Matanza, Argentina, 2013, pp. 91-105.
- ELVERDIN J. et al. Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios: documento base y estructura organizativa. Buenos Aires: Ediciones INTA, 2014, p.160.
- EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748,1979. <https://doi.org/10.2307/2657374>
- FAO. Enfoques de desarrollo territorial en proyectos de inversión, Estudios de caso, Santiago de Chile, FAO, 08/017 CP-LAC, 2018.
- FORNI, F.; NEIMAN, G. La pobreza rural en la Argentina. Buenos Aires, PNUD/CEPAL, 1994.
- FUKUYAMA, F. *State-building: governance and world order in the 21st century*. *Urban Geography* (v. 28), 2004. <https://doi.org/10.1177/0010414004273857>
- GISCLARD, M. ; ALLAIRE, G. L'institutionnalisation de l'agriculture familiale en Argentine : vers la reformulation d'un référentiel de développement rural. *Autrepart*, n. 62, 2012, pp. 201-216.
- INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA. *Plan Estratégico institucional 2005-2015*. INTA, Buenos Aires, 2004.
- INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA INTA. *Programa nacional de investigación y desarrollo tecnológico para la pequeña agricultura familiar*, Documento Base, Buenos Aires, 2005.

JUAREZ, P. El Estado Frente al Hambre: La Política de Investigación y Desarrollo de Tecnologías para la Pequeña Agricultura Familiar del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2005-2009), V *Escuela de Jóvenes Investigadores (II Escuela Doctoral Iberoamericana) de Estudios Sociales y Políticos sobre la Ciencia y Tecnología*, San José de Costa Rica, Costa Rica, 2011.

JUAREZ, P. “Política a Tecnológica para el Desarrollo Inclusivo en Instituciones Públicas de I&D: ¿Cómo se construye su funcionamiento? (Argentina, 2004-2009)” en Hebe Vessuri y Pablo Kreimer Ed. *Conocer para Transformar II*, IE-SALT –UNESCO, Caracas, Venezuela, 2013.

JUAREZ, P.; GISCLARD, M.; GOULET, F.; CITTADINI, R.; ELVERDIN, J.; PATROUILLEAU, M.; GONZALEZ, E.; ALBALADEJO, C. El caso de Argentina. In Sabourin E, Samper M, Sotomayor O. (eds). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe: nuevas perspectivas*. San José, IICA, Red PP-AL, pp 43-74, 2015.

LATTUADA, M. Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones in *Temas y debates* 27, año 18, enero-junio 2014, pp 13-47

LATTUADA, M.; MÁRQUEZ, S.; NEME, J. Desarrollo rural y política: reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión. Buenos Aires, Argentina, Editorial Ciccus, 2012.

MURMIS, M. Pobreza rural. Buenos Aires, Argentina, PROINDER, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, 2001.

OBSTCHAKO, E. Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002. Buenos Aires, MAGyP–IICA, 2009, 68 p.

PROCISUR, Rol del Cono Sur como reserva alimentaria del mundo: posibles escenarios para la investigación, la innovación y el desarrollo, 2010, PROCISUR en línea: <http://www.procisur.org.uy/images/biblioteca/161234>

PROINDER. Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA. Buenos Aires: Ministerio de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Dirección de Desarrollo Agropecuario. PROINDER. (Serie Estudios e investigaciones n.1), 2003.

PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios) Diagnóstico de base. Informe Final. Buenos Aires, Argentina, 2002.

RODRÍGUEZ, J. *Los cambios en la producción agrícola pampeana. El proceso de sojización y sus efectos*. Revista Plan Fenix, Año 3, n. 12, Buenos Aires, 2012.

RYAN, S.; BERGAMIN, G. Estudio sobre la institucionalidad y las políticas públicas de agricultura familiar y desarrollo rural en Argentina, 2010. Disponible en: <http://agro.unc.edu.ar/~extrural/RyanBergPolíticas.pdf>

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. *Desarrollo Territorial Rural*, en Debates y Temas Rurales, n.1, marzo, Santiago de Chile, RIMISP, 2004.

SCHEJTMAN A.; BARSKY O. (Comp.) El desarrollo rural en la Argentina. Un enfoque territorial, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

SENADO DE LA NACIÓN ARGENTINA, 1998. Comisión de economías regionales, economía social e PIMES, Bibliografía sobre economías regionales, Buenos Aires, Senado de la Nación, 84p.

TSAKOUMAGKOS, P.; SOVERNA, S.; CRAVIOTTI, C. Campesinos y pequeños productores en las regiones agroeconómicas de Argentina. Buenos Aires, Ministerio de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Dirección de Desarrollo Agropecuario; PROINDER. Serie documentos de formulación n.2, 2000.