



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE UNB DE PLANALTINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO RURAL

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

COMPRAS LOCAIS COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO RURAL:
A EXPERIÊNCIA DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA NO HAITI.

MARCOS AURÉLIO LOPES FILHO

PLANALTINA – DF

2017



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE UNB DE PLANALTINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO RURAL

COMPRAS LOCAIS COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO
RURAL: A EXPERIÊNCIA DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA NO HAITI.

MARCOS AURÉLIO LOPES FILHO
ORIENTADOR: ERIC SABOURIN

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre, no Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-MADER).

PLANALTINA – DF

2017

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

LL864c Lopes Filho, Marcos Aurélio
 COMPRAS LOCAIS COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO
RURAL: A EXPERIÊNCIA DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA NO
HAITI. / Marcos Aurélio Lopes Filho; orientador
Eric Sabourin. -- Brasília, 2017.
 169 p.

 Dissertação (Mestrado - Mestrado em Meio Ambiente
e Desenvolvimento Rural) -- Universidade de Brasília,
2017.

 1. Cooperação Sul-Sul . 2. Transferência de
políticas . 3. Segurança Alimentar e Nutricional. 4.
Compras locais. 5. Agricultura Familiar. I.
Sabourin, Eric, orient. II. Título.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE UNB DE PLANALTINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO RURAL

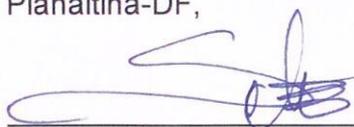
MARCOS AURÉLIO LOPES FILHO

COMPRAS LOCAIS COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO RURAL: A
EXPERIÊNCIA DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA NO HAITI.

Dissertação submetida a exame como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-MADER).

Dissertação aprovada em 28 de abril de 2017.

Planaltina-DF,



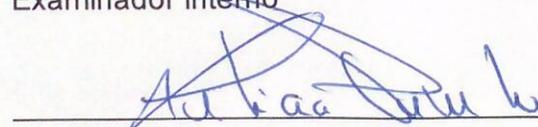
Dr. Eric Sabourin – CIRAD/UNB

Orientador



Dr. Mario Lúcio de Ávila - FUP/UNB

Examinador interno



Dr. Letícia de Abreu Pinheiro – IESP/UERJ

Examinador externo

Àquela que, mesmo ausente, dá significado a este trabalho.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, Fora a Temer!

Ao contrário do que possa parecer, este não é um ato político fora de contexto. A ciência nunca foi e nunca será neutra. A definição do problema, a delimitação do objeto e a escolha do instrumental de análise são, antes de tudo, decisões políticas.

Por isso, escrever sobre a cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional no transcurso de um golpe parlamentar-jurídico-mediático é um duplo desafio.

Por um lado, o desafio de se deixar registrado nos anais da história que, durante quase 14 anos, um grupo de pessoas ousou questionar o papel subalterno e periférico de exportador de alimentos e se dedicaram a posicionar o Brasil como protagonista de uma luta internacional contra a fome e a pobreza.

Por outro, o desafio de, com devido rigor técnico e sustentação teórica, analisar o conjunto de políticas públicas brasileiras que se tornaram referência internacional, no mesmo momento em que um governo ilegítimo atua deliberadamente no desmonte do Estado.

Mas escrever sobre a cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional também é um privilégio. O privilégio de contar uma história da qual se tem orgulho, contruída pelas mãos de personagens com quem se teve o prazer de conviver. A cada um e a cada uma desses personagens, deixo aqui o meu muito obrigado. Minha gratidão a cada um e a cada uma que se dispôs a um pouco do seu tempo para compartilhar suas percepções, suas histórias, suas inquietudes.

Aos colegas da CFGOME, agradeço pelo companheirismo e pela cumplicidade na luta por um sistema internacional mais justo, equitativo e inclusivo.

Ao querido Milton Rondó, agradeço pela inspiração constante, pelas valiosas lições e, principalmente, por ter sido um ombro amigo nos momentos mais difíceis dessa jornada.

Ao professor Eric Sabourin, agradeço pelo direcionamento firme e pela compreensão frente às minhas limitações de militante que se meteu a fazer ciência.

Aos queridos colegas de turma, aos professores e aos funcionários do MADER, agradeço pela riqueza do aprendizado em um ambiente tão diverso. Agradeço também aos colegas do projeto TRANBRASIL pelos intercâmbios sempre valiosos e ao CNPQ pelo apoio na realização da pesquisa de campo.

Agradeço aos colegas da FAO e do PMA pela disposição e pela generosidade com que contribuíram para este trabalho. À querida Oxana e ao querido Maurício, agradeço pela acolhida fraterna e pelo empenho com que se dedicaram a garantir que a pesquisa de campo fosse uma experiência tão memorável.

Agradeço aos meus queridos amigos: amigas, amigos e amigues que ao longo desses dois anos compreenderam as muitas ausências e que fizeram das presenças momentos inesquecíveis. Agradeço especialmente à Nath, à Rox, à Sarah e à Barbs pelas longas conversas e pelas comilanças que me ajudam a manter a sanidade.

Agradeço à família Lopes pela retaguarda e pelo suporte em todas as minhas aventuras. À minha avó, às minhas tias, tios, primos e primas. Agradeço por sempre serem o meu “lar”. Agradeço ao Douglas e à tia Raquel pela leitura atenta e revisão tempestiva.

À tia Ana, Mumu e Mariana: agradeço por me ensinarem que família não precisa ser de sangue.

Agradeço ao meu amado pai, Marcos Lopes, pela escuta atenta e pelos sábios conselhos nos momentos mais difíceis. Agradeço também pela inspiração e pelo exemplo de vida; agradeço pelo suporte emocional, espiritual e material sem os quais eu não teria conseguido chegar até aqui.

Com certeza, as palavras não seriam suficientes para demonstrar o meu agradecimento à minha amada “ermã”, minha EQPE, Lídia Lopes. Agradeço por ter me conduzido desde as minhas primeiras palavras, por todos os incentivos, um a um, e pelo apoio em cada uma das minhas escolhas, por acreditar em meus projetos e em minhas ideias. Agradeço porque em todos os momentos, não tive dúvidas de que você estava comigo, lutando ao meu lado. Agradeço pelo apoio incondicional em cada momento em que sonhei; por ter suportado cada uma das minhas chatices, por ter cuidado de mim em cada uma das minhas derrotas e por ter dado significado a cada uma das minhas vitórias.

Ebenezer!

“Grangou nan vant pa gen zòrèy”
(Proverbio Creole)

“A fome é um problema político”
(Josué de Castro)

RESUMO

O presente trabalho propõe uma análise das modalidades de disseminação pelo Brasil dos seus modelos de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, no Haiti. A pesquisa procurou caracterizar a influência direta ou indireta das políticas brasileiras de compras institucionais da agricultura familiar, através de um estudo de caso comparativo de dois programas de compras locais no Haiti. Os principais resultados obtidos foram a identificação e caracterização dos fatores e elementos que contribuíram para a efetiva adequação dessas iniciativas à realidade haitiana. Desde 2003, a segurança alimentar esteve associada à agricultura familiar nas prioridades da cooperação do Brasil na América Latina e no Caribe. Mas as políticas brasileiras de segurança alimentar vão tomar dimensão especial na Região e no mundo, a partir do segundo mandato do Presidente Lula, em particular junto à Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), quando a cooperação brasileira desenvolveu um novo paradigma de assistência alimentar. Nesse contexto, insere-se projeto de fortalecimento de micro leiterias *Lèt Agogo* (Leite em Abundância), no Haiti, bem como projeto piloto de compras locais para a alimentação escolar no município de Petite Rivière de Nippes. A metodologia associa o mapeamento dos processos de disseminação da política brasileira com a análise da reinterpretação e adaptação nacional da experiência brasileira. Na primeira seção são apresentadas as principais reflexões teóricas sobre a cooperação internacional em segurança alimentar e nutricional; o protagonismo brasileiro nesse tema; a relevância do modelo de compras locais e as principais modalidades teóricas de análise dos processos de disseminação internacional de políticas públicas. A segunda seção trata da caracterização e da análise das duas experiências de disseminação dos modelos brasileiros, buscando evidenciar os fatores fundamentais e adjacentes que contribuíram para sua adaptação em âmbito nacional. Na terceira seção buscou-se comprovar a hipótese de que a adequação dos modelos ao contexto local está diretamente relacionada ao grau de participação do Governo e das sociedades civis brasileira e haitiana nos processos de transferência de políticas, reforçando a ideia de um imbricamento de diferentes modalidades de disseminação internacional de políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação Sul-Sul; Transferência de políticas; Segurança Alimentar e Nutricional; Compras locais; Agricultura Familiar; Brasil-Haiti.

ABSTRACT

The present work proposes an analysis of the modalities of dissemination of public policy models for food and nutrition security developed by Brazil in the Haitian context. The research sought to characterize the direct or indirect influence of the Brazilian policies of institutional purchases from family farmers through a comparative case study of two local purchase programs in Haiti. The main results were the identification and characterization of the factors and elements that contributed to the effective adaptation of these initiatives to the Haitian reality. Since 2003, food security has always been associated with family farming in the priorities of the Brazilian cooperation in Latin America and the Caribbean. But Brazilian food security policies have taken on a special dimension in the Region and in the world starting with President Lula's second term, especially with the support of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), when the Brazilian cooperation developed a new paradigm for food assistance. It is in this context that a project to strengthen micro-dairy "Lèt Agogo" (Milk in Abundance) in Haiti is inserted, as well as a pilot project of local purchases for school feeding in the municipality of Petite Rivière de Nippes. The methodology associates the mapping of the processes of dissemination of Brazilian policies with the analysis of the reinterpretation and national adaptation of the Brazilian experience. The first section presents the main theoretical reflections on international cooperation in food and nutrition security; the Brazilian protagonism in this theme; the relevance of the local purchasing model and the main theoretical modalities of analysis of the processes of international dissemination of public policies. The second section deals with the characterization and analysis of the two experiences of dissemination of the Brazilian models, seeking to highlight the fundamental and adjacent factors that contributed to their adaptation at the national level. In the third section, we tried to prove the hypothesis that the adequacy of the models to the local context is directly related to the degree of participation of the Government and of the Brazilian and Haitian civil societies in the processes of transference of policies, reinforcing the idea of an imbrication of different modalities of dissemination of public policies.

KEY-WORDS: South-South cooperation; Policy transfer; Food and nutrition security; Local Purchases; Family farming; Brazil-Haiti.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Coalizões de interesse em âmbito nacional (Haiti). Fonte: elaboração própria.....	82
Quadro 2 - Alimentação Escolar no Haiti. Fonte: Haiti (2016).....	88
Quadro 3 - Guia de Entrevistas	170

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - De Lesson-Drawing para Coercive Transfer. Fonte: Adaptado pelo autor de Dolowitz e Marsh (2000)	44
Figura 2 - Mapa de Insegurança Alimentar no Haiti. Fonte: FAO (sem data)	63
Figura 3 - Momentos da coalizão de interesses 1 (C1). Fonte: Elaboração própria ..	75
Figura 4 - Institucionalização das compras locais no Haiti e a adaptação dos modelos brasileiros em âmbito nacional. Fonte: elaboração própria.....	132

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Produção de arroz no Haiti e a importação de arroz dos EUA, 1985. Fonte: Georges (2004).....	67
Gráfico 2 - Contribuições do Brasil ao PMA. Fonte: CGFOME (sem data)	99

LISTA DE ACRÔNIMOS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação
ALBA - Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
BM – Banco Mundial
BMDPP – Ministério de Promoção do Campesinato (*Bureau de la Ministre Déléguée auprès du Premier Ministre chargée de la Promotion de la Paysannerie*)
BND – Escritório de Nutrição e Desenvolvimento (*Bureau de Nutrition et Développement*)
CAE – Conselho de Alimentação Escolar
CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CARICOM – Comunidade dos Estados Caribenhos
CCP – Comitê de Coordenação do Projeto
CGFOME – Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CELAC – Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CRS – Serviço de Alívio Católico (Catholic Relief Service)
CSA – Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas
DESER – Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada
EUA - Estados Unidos da América
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FENAPOWLA – Federação Nacional dos Produtores do Leite (*Fédération Nationale des Producteurs de Lait Haïtiens*)
FMI – Fundo Monetário Internacional
FIDA – Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura
FNDE – Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação
FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
IALCSF 2025 – Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome 2025
IICA - Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas
IPCL – Incentivo à Produção e Consumo de Leite
GGPAA – Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MARNDR - Ministério da Agricultura, Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural (*Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural*)
MENFP - Ministério da Educação Nacional e Capacitação Profissional (*Ministere de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle*)
MEC – Ministério da Educação
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MF - Ministério da Fazenda
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPP – Movimento Camponês de Papaye (*Mouvement Paysan Papaye*)
MPNKP – Movimento Campesino Nacional do Congresso de Papaye (*Mouvement Paysan National du Congrès de Papaye*)
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MINUSTAH – Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAA África – Compras dos Africanos para a África (*Purchase from Africans for Africa*)
PALOP – Países Africanos de Língua Portuguesa
PIB – Produto Interno Bruto
PLANSAN CELAC – Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Pobreza 2025 da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCS – Programa Nacional de Cantinas Escolares (*Programme National de Cantines Scolaires*)
PSNAS – Política e Estratégia Nacional de Alimentação Escolar (*Politique et Strategie Nationales d'Alimentation Scolaire*)
PMA – Programa Mundial de Alimentos
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT - Partido dos Trabalhadores
P4P – Compras para o Progresso (*Purchase for Progress*)
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM – Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OI – Organizações Internacionais
ONG – Organizações não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
REAF – Reunião Especializada de Agricultura Familiar
ROPANIP – Rede das Organizações de Produtores e Produtoras Agrícolas de Nippes (*Reseau des Organisations de Producteurs/Productrices Agricoles de Nippes*)
SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
UE – União Europeia
UFAPAL – Unidade Facilitadora das Compras de Produtos Agrícolas Locais (*Unité de Facilitation des Achats de Produits Agricoles Locaux*)
UNASUL – União de Nações Sul-Americanas
USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency for International Development*)

Sumário

1. INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 - CONTEXTUALIZANDO O PROBLEMA: UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA	20
1. MÉTODOS	20
1.1 Estratégia geral	20
1.2 Etapas e técnicas	21
2. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA ERRADICAÇÃO DA FOME E DA POBREZA	25
3. PROTAGONISMO BRASILEIRO NA DISSEMINAÇÃO DE POLÍTICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE	29
4. O PODER DAS COMPRAS LOCAIS	31
5. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE COMPRAS PÚBLICAS E INSTITUCIONAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR	35
6. REFERENCIAL TEÓRICO DA ANÁLISE DA DISSEMINAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	41
6.1 A disseminação internacional de políticas públicas	41
6.2 Modalidades de disseminação de políticas: categorias independentes de análise ou dimensões de um mesmo processo?	48
CAPÍTULO 2 - EXPLORAÇÃO COLONIAL, LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO E COMPRAS LOCAIS: PANÓRAMA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO HAITI	57
1. <i>AYTI CHERI</i> : DESENVOLVIMENTO RURAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA	57
2. <i>PI BOM PEYI PASE OU NANPWE</i> : O ESTADO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	62
3. DA LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO À PROMOÇÃO DAS COMPRAS LOCAIS	65
CAPÍTULO 3 – A DISSEMINAÇÃO PELO BRASIL DE POLÍTICAS DE COMPRAS LOCAIS: NO HAITI	70
1. A COOPERAÇÃO BRASIL-HAITI EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DESENVOLVIMENTO RURAL.....	70
2. A DISSEMINAÇÃO DO MODELO BRASILEIRO: O CASO DO “ <i>LÈT AGOGO</i> ”.....	79
2.1 “ <i>Lèt Agogo nan Lekòl</i> ”: a parceria do Brasil com o PMA	86
2.2 Apoio ao setor do leite para melhorar a segurança alimentar das famílias: a parceria do Brasil com a FAO.	102
3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE MERCADOS DE PROXIMIDADE: O CASO DO PROJETO DE NIPPES	114
CAPÍTULO 4 - A REINTERPRETAÇÃO DO MODELO EM ÂMBITO NACIONAL: REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS COMPRAS LOCAIS NO HAITI	131
1. A institucionalização de um programa de uma política de compras locais no Haiti: arenas, atores e desafios	133
2. Os limites de cooperação intergovernamental e o papel dos organismos internacionais	146
3. O papel das coalizões de movimentos sociais.....	149
CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	160
ANEXO I- Guia de Entrevistas	168

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe uma análise das modalidades de disseminação pelo Brasil dos seus modelos de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Haiti. A pesquisa procurou caracterizar a influência direta ou indireta das políticas brasileiras de compras institucionais da agricultura familiar, através do estudo comparativo de dois programas de compras locais no Haiti. Os principais resultados esperados eram a identificação e caracterização dos fatores e elementos que contribuíram para a efetiva transferência da experiência brasileira à realidade haitiana.

Esta pesquisa insere-se no projeto TRANSBRASIL (Disseminação de modelos brasileiros de políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina), financiado pelo CNPq Universal 2014 (Nº 443245/2014-2), cujo objetivo é caracterizar e analisar as modalidades de disseminação regional na América Latina de modelos de políticas públicas para agricultura familiar do Brasil.

Desde 2003, com o lançamento da Estratégia Fome Zero, o Governo brasileiro buscou priorizar a segurança alimentar e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) em todas as suas políticas, inclusive as de cooperação internacional. Em uma visão mais ampla, pode-se dizer que, a partir do reconhecimento constitucional do DHAA, o Brasil reconheceu também a necessária universalidade na promoção daquele direito, não só em âmbito nacional.

A segurança alimentar sempre foi associada à agricultura familiar nas prioridades da cooperação do Brasil na América Latina e no Caribe. Mas as políticas brasileiras de segurança alimentar vão tomar dimensão especial na região e no mundo, a partir de 2010, no segundo mandato do Presidente Lula, em particular junto à Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN (2013), com base em levantamento de informações realizado em novembro de 2013 pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e pela Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), identificou “603 projetos e ações de Cooperação Internacional técnica e humanitária que movimentam cerca de U\$ 158 milhões”.

A cooperação brasileira desenvolveu uma proposta global de assistência alimentar, procurando associar a busca da sustentabilidade social, econômica e ambiental.

Dessa maneira, a tecnologia social de recuperação pós-desastres socioambientais foi privilegiada, ao exemplo do Haiti, por meio de compras locais de alimentos, nos moldes do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Brasil e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Nesses modelos são realizadas aquisições de alimentos agricultores familiares para a distribuição em programas públicos, como o de alimentação escolar. Trata-se, além de assegurar renda para esses agricultores, de melhorar a situação nutricional dos estudantes, sua capacidade cognitiva, aumentar a frequência escolar e promover o desenvolvimento socioeconômico de suas famílias e comunidades.

Nesse contexto, inserem-se os dois casos estudados: o projeto de fortalecimento de micro leiterias *Lèt Agogo* (Leite em Abundância), no Haiti, e o projeto piloto de compras locais para a alimentação escolar no município de Petite Rivière de Nippes.

Buscando uma solução produtiva e comercial, adaptada às condições locais, o projeto *Lèt Agogo* envolve pequenos produtores familiares organizados em associações, contribuindo para comercialização da produção e para garantia de renda. O projeto procura fortalecer ainda associações e cooperativas e a sua estratégia de inserção desses agricultores no mercado nacional da produção.

No mesmo espírito, o objetivo principal do projeto de Nippes é desenvolver um sistema sustentável de compras públicas locais para programas de alimentação escolar no município de Petite Rivière de Nippes, com o uso de produtos de organizações de agricultores familiares.

A escolha do Haiti para este estudo de caso se justifica pela forte presença da cooperação brasileira no país, em particular nas áreas de SAN e agricultura familiar. Bem como pela existência anterior de uma experiência nacional de compras públicas da agricultura familiar. Ademais, o Haiti oferece um caso de complexidade do contexto de insegurança alimentar e crise humanitária em que os projetos são desenvolvidos.

Vale ressaltar que, apesar de mais de 50% da população viver em áreas rurais, a produção agrícola do Haiti é responsável por apenas 40% a 45% das

necessidades calóricas da população. A maior parte da oferta nacional de alimentos vem de importações e da assistência alimentar internacional (FAO, sem data).

Estimativas da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) apontam que, atualmente, mais de 2 milhões de pessoas estão em alta insegurança alimentar, o que representa cerca de 20% da população. Em alguns municípios, mais de 50% da população estão em situação de insegurança alimentar elevada.

Desde 2004, o Brasil está à frente da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), criada pela Resolução nº 1542 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Mas foi a partir de 2010, após um grande terremoto que assolou o país, que a cooperação brasileira se ampliou no Haiti. Naquele mesmo ano, o Haiti receberia pouco mais de 47,4% (MALUF, 2014) de todo o montante alocado pelo governo brasileiro para a cooperação internacional, demonstrando a prioridade dada ao país pela política externa brasileira.

Aos dois elementos anteriores soma-se a existência, no Haiti, de uma experiência bem-sucedida de compras institucionais da agricultura familiar: o Projeto “*Lèt Agogo*”. Premiado pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) pelo forte caráter de mobilização e empreendedorismo social, o projeto se iniciou em 2000, liderado pela organização não governamental haitiana VETERIMED, que reuniu, organizou e capacitou os pequenos camponeses que se converteram em produtores leiteiros. Graças a essa ação, melhoraram suas condições de produção e renda, contribuindo para a segurança alimentar da região.

Sendo assim, o objetivo principal desta pesquisa é caracterizar as modalidades de disseminação e reinterpretação nacional dos modelos das políticas públicas brasileiras, nos programas de compras locais da agricultura familiar que se beneficiaram da cooperação do Brasil no Haiti.

A pesquisa tem três objetivos específicos:

- a) caracterizar os dois programas de compras da agricultura familiar no Haiti;

- b) caracterizar as modalidades de disseminação do modelo brasileiro, os atores-chaves da cooperação brasileira e coalizões de interesse que incidiram do processo;
- c) identificar e analisar os mecanismos e fatores que promoveram a adaptação das propostas brasileiras à realidade do Haiti.

A principal hipótese do trabalho é a de que a adequação das políticas públicas brasileiras de compras institucionais da agricultura familiar ao contexto local está diretamente relacionada ao grau de participação dos atores do Governo e da Sociedade Civil brasileira e haitiana nas modalidades de disseminação e reinterpretação daquelas políticas.

Na primeira seção são apresentadas as principais reflexões teóricas sobre a cooperação internacional em segurança alimentar e nutricional, o protagonismo brasileiro nesse tema, a relevância do modelo de compras locais e as principais modalidades teóricas de análise dos processos de disseminação internacional de políticas públicas. A segunda seção trata da caracterização e da análise das duas experiências de disseminação dos modelos brasileiros, buscando evidenciar os fatores fundamentais e adjacentes que contribuíram para sua adaptação em âmbito nacional. Na terceira seção, buscou-se comprovar a hipótese de que a adequação dos modelos ao contexto local está diretamente relacionada ao grau de participação do governo e das sociedades civis brasileira e haitiana nos processos de transferência de políticas, reforçando a ideia de um imbricamento de diferentes modalidades de disseminação internacional de políticas públicas.

CAPÍTULO 1 - CONTEXTUALIZANDO O PROBLEMA: UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA

1. MÉTODOS

1.1 Estratégia geral

Neste trabalho adotou-se o estudo de caso como método para análise comparativa de dois programas de compras da agricultura familiar, apoiados pela cooperação brasileira no Haiti.

Na definição de George e Bennett (2005, p. 5), o estudo de caso é uma abordagem e um método de pesquisa que se caracteriza pelo “exame detalhado de um aspecto de um episódio histórico com o intuito de desenvolver ou testar explicações que podem ser generalizadas para outros eventos”.

Ao explorar semelhanças e diferenças entre os dois processos, o método histórico-comparativo permite identificar os fatores subjacentes responsáveis por resultados similares, assim como os fatores subjacentes responsáveis por resultados diferentes (TILLY, 1984).

A escolha está fundamentada na compreensão de George e Bennett (2005, p. 18) de que os métodos de estudo de caso podem envolver tanto a análise “dentro do caso” (isto é, estudo detalhado de um caso, usualmente ao longo de um determinado período), quanto a comparação entre um pequeno número de casos, concomitantemente à análise intracaso.

Segundo Przeworski e Teune (1970), as características sistêmicas comuns entre os distintos contextos em que os programas de compras locais foram implementados, foram concebidas como um tipo de variável de controle. Foi dada maior ênfase às diferenças intersistêmicas, vistas como variáveis explicativas.

Tratou-se de focar nas semelhanças e nas diferenças entre as duas experiências de disseminação pelo Brasil dos modelos de políticas de compras públicas no Haiti. A análise comparativa permitiu identificar padrões para um melhor

entendimento dos fatores chaves em torno dos quais essas políticas variam na sua implementação nacional com relação ao modelo.

1.2 Etapas e técnicas

De forma geral, a análise comparativa foi realizada em três etapas:

- a) identificação e caracterização de projetos de compras locais desenvolvidos e inspirados em políticas públicas brasileiras;
- b) análise das modalidades de transferência e de adaptação das políticas brasileiras;
- c) síntese dos resultados.

Em uma primeira etapa, foram objetivadas a identificação e a caracterização dos projetos de compras públicas da agricultura familiar no Haiti, apoiados pelo Brasil.

Ante a limitação de fontes científicas e de uma memória institucional consolidada no Haiti, privilegiou-se análise de arquivos dos dois programas de cooperação, em particular de literatura técnica (STRAUSS et al, 2008) tais como: notas conceituais dos projetos, notas técnicas, relatórios de execução, minutas de projetos de lei, desenhos de políticas públicas, dentre outros.

Foram executadas entrevistas semidiretivas com gestores e mediadores da elaboração desses projetos no Brasil, no Haiti e nas organizações internacionais responsáveis pela implementação dos programas no terreno.

A diversidade de atores ouvidos ao longo do processo exigiu certa flexibilidade na aplicação da guia de entrevistas (anexo I): ministros, embaixadores, parlamentares, gestores públicos do alto escalão do Brasil e do Haiti, altos dirigentes de organismos internacionais, assim como agricultores e familiares de estudantes das escolas envolvidas nos dois projetos. No total foram realizadas 65 entrevistas, de aproximadamente 1h30 cada uma, que integram a base de análise qualitativa deste trabalho. A maior parte das entrevistas foi gravada, embora algumas tenham sido transcritas a pedido dos interlocutores que não desejavam ser gravados.

Nomes dos atores-chaves foram alterados para nomes fictícios e foram incluídas notas de rodapé com uma breve informação sobre o perfil de cada um, na medida em que são citados ao longo do texto.

Em um primeiro momento foram entrevistados atores envolvidos na construção dos instrumentos brasileiros e comprometidos com a sua difusão internacional. Foram entrevistados funcionários e ex-funcionários do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do PNAE, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e do MRE.

Essas entrevistas contribuíram para a compreensão do conteúdo dos instrumentos internacionalizados, bem como do processo de internacionalização desses instrumentos.

Foram ouvidos igualmente funcionários das organizações internacionais implementadoras dos dois projetos estudados, a saber: a FAO e o Programa Mundial de Alimentos (PMA). Com vistas a caracterizar o processo de apropriação do modelo brasileiro por essas organizações internacionais, para além dos funcionários diretamente engajados na execução dos dois projetos, foram entrevistados também funcionários dos escritórios regionais dessas organizações internacionais que, em algum momento da pesquisa, apareceram como peça chave dessa assimilação.

Também participaram das entrevistas atores envolvidos no processo de “recepção” do modelo em nível nacional, sendo funcionários e ex-funcionários do Ministério da Agricultura, Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural (MARNDR no acrônimo em francês), Ministério da Educação Nacional e Capacitação Profissional (MENFP no acrônimo em francês), das organizações que atuaram como parceiros implementadores locais. Além de grupos de interesse que, de alguma forma, incidiram no processo de adaptação em nível nacional como: parlamentares, agências de cooperação internacional e organizações da sociedade civil.

A maior parte dos atores engajados diretamente na execução dos dois projetos, bem como de representantes dos grupos de interesse implicados na adaptação em nível nacional, foram ouvidos em entrevistas realizadas no terreno, entre os dias 11 e 29 de julho de 2016.

Além da capital, foram visitados também os departamentos onde foi realizado o projeto, quando foram realizadas rodas de conversas com agricultores e com famílias de estudantes beneficiados pelo projeto.

A maior parte dos atores envolvidos na construção das políticas brasileiras de compras públicas da agricultura familiar e engajados na sua internacionalização foram ouvidos entre maio e agosto de 2016. Nesse caso, considera-se que o momento da entrevista teve uma influência direta nos depoentes que, afetados pelo golpe parlamentar-jurídico-mediático imprimiram nas narrativas cores mais pessoais e menos institucionais. Isso, de alguma forma, contribuiu para evidenciar disputas de discurso e conflitos de interesse.

O cruzamento das respostas dos entrevistados com as informações obtidas durante o período de observação participante e as fontes documentais permitiram a validação dos achados empíricos que serviram para confirmar ou refutar os pressupostos teóricos da matriz de análise.

A observação participante foi privilegiada como ferramenta metodológica complementar uma vez que permitiu compreender melhor o funcionamento interno da cooperação brasileira, da FAO, do PMA e dos processos de implementação dos projetos estudados. A observação participante se desenvolveu ao longo de 18 meses de atuação profissional no âmbito do Programa de Cooperação Internacional Brasil - FAO, que incluía o acompanhamento dos projetos estudados. Devido ao golpe parlamentar-jurídico-mediático no Brasil a observação participante foi interrompida antes do planejado, o que justifica algumas lacunas na pesquisa.

A segunda etapa da pesquisa valeu-se da construção da metodologia de análise das práticas, das estratégias e das lógicas de difusão, disseminação e de adaptação nacional das políticas brasileiras de compras públicas, desenvolvidas no âmbito do projeto TRANSBRASIL.

Nessa etapa, a literatura técnica e não técnica e os memorandos das entrevistas realizadas foram submetidos a um processo de codificação aberta, com vistas ao cruzamento dos conceitos ali encontrados com as categorias de análise consideradas no referencial teórico.

Concretamente tratou-se de responder às questões propostas por Dolowitz e Marsh (2000) como orientadoras para o estudo dos processos de transferência de políticas públicas.

Para tanto foram aplicadas as seguintes tarefas:

- a) realização de um mapeamento das instituições, atores e arenas das diferentes práticas de disseminação do modelo em cada um dos programas;
- b) mapeamento e caracterização das “coalizões de interesse” atuando nos processos de disseminação e reinterpretação dos modelos em cada um dos programas.
- c) caracterização das modalidades e dos fatores de apropriação, adaptação ou reinterpretação dos modelos das políticas de compras públicas de alimentos.

A partir dessa análise, buscou-se identificar as diferentes modalidades de disseminação do modelo brasileiro no Haiti. Para tanto, foram examinados:

- a) o papel e as diversas modalidades da cooperação do Brasil em cada um dos projetos;
- b) o papel das organizações internacionais (OIs), das organizações supranacionais continentais e setoriais (FAO, PMA,) que financiam, intermediam, ou propõem, ou apoiam essas experiências;
- c) o papel dos movimentos sociais, nacionais e regionais;
- d) o papel e o nível de envolvimento dos atores nacionais haitianos.

Embora o modelo de Dolowitz e Marsh (2000) seja bastante abrangente, dedicou-se especial atenção à identificação e à análise dos atores chaves e multiposicionados, e sua eventual estruturação em redes e coalizões de interesse.

À luz do modelo de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), tratou-se de examinar as percepções dos agentes de transferência quanto a três questões principais: I) o papel do Estado na garantia da segurança alimentar e nutricional; II) a agricultura familiar como modelo de produção; III) as compras locais como um instrumento de promoção do desenvolvimento rural.

Na terceira etapa, buscou-se evidenciar, ao longo dos processos de disseminação e adaptação nacional do modelo brasileiro, os elementos que

explicam o imbricamento das três modalidades de disseminação internacional de políticas públicas, apresentadas no referencial teórico deste trabalho.

2. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA ERRADICAÇÃO DA FOME E DA POBREZA

Nessa seção serão examinadas, brevemente, as mudanças no perfil da cooperação internacional para o desenvolvimento em uma conjuntura de reestruturação do sistema internacional, e emergência de novos atores e novas agendas nas arenas internacionais.

Nas teorias de viés realistas de relações internacionais, o conceito de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) se constrói a partir do pressuposto base de que a ação dos Estados, como atores unitários racionais, está subordinada, antes de mais nada, a uma ética de sobrevivência política, entre aqueles que detêm mais poder militar e econômico-financeiro e os que detêm menos.

Para alguns autores das teorias de regimes internacionais, como Krasner (apud CRAVINHO, 2002), a cooperação seria um fenômeno permanentemente integrado à política externa, como demonstrado pelo autor a partir da análise de diversos documentos de programas de Governos dos membros da Organização para Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Ainda segundo Keohane (1989), os próprios regimes internacionais poderiam ser entendidos como um conjunto de regras, procedimentos e de decisões de que os Estados lançam mão para a viabilização da cooperação internacional e para a redução dos custos e dos riscos do empreendimento.

Regimes são princípios, normas, regras e procedimentos de decisão em torno os quais convergem as expectativas dos atores. (...) Regimes defendem direitos básicos de propriedade. Estabelecem padrões aceitáveis de comportamento. Coordenam tomadas de decisão (Keohane, 1989).

Foi no contexto internacional, após a Segunda Guerra Mundial, que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) passou a exercer papel

fundamental enquanto instrumento da política externa dos países desenvolvidos, tanto para a internacionalização de suas práticas de governança, quanto para a projeção de seus respectivos modelos econômicos (MILANI, 2015).

Durante a Guerra Fria a cooperação internacional esteve no centro da estratégia de consolidação e ampliação das áreas de influência do bloco socialista e do bloco capitalista. Os fluxos de cooperação Norte-Sul se intensificaram substantivamente, seja partindo das potências capitalistas em direção a América Latina, à África e Ásia com objetivo de combater a ameaça comunista e a expansão socialista naquelas regiões, seja entre a URSS e seus aliados.

Nos anos 1980, predominava na agenda da cooperação internacional, uma maior atenção às variáveis econômicas, com protagonismos de organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), que, até o início da década, consideravam as questões sociais como resolúveis pela melhoria das condições econômicas. Como reflexo dessa compreensão, organizações como OCDE, Banco Mundial, FMI e as organizações internacionais do Sistema das Nações Unidas dividiam o mundo entre doadores e receptores.

De tal interpretação, deriva a perspectiva de que o objetivo da cooperação internacional era (ou é) proporcionar recursos aos países menos desenvolvidos a fim de atingirem, num período mais curto do que os países desenvolvidos o tinham feito, o padrão ocidental.

A partir dos anos 1990, é possível perceber uma significativa alteração nas prioridades nos programas de cooperação dos Estados desenvolvidos e organismos internacionais, principalmente naqueles ligados ao Sistema das Nações Unidas.

No início dos anos 2000, a adoção de uma nova agenda estratégica – que alguns autores passaram a designar como “Monterrey Consensus ¹” – foi sacramentada na resolução de Monterrey sobre o financiamento da cooperação internacional para o desenvolvimento. A definição pela Assembleia Geral da ONU (AGNU), de metas globais designadas por Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), selou uma série de compromissos internacionais nas áreas de combate à pobreza extrema e absoluta, de educação primária, de igualdade de gêneros, de combate à mortalidade infantil antes dos 5 anos, da saúde materna, de combate a

¹ Expressos em Documentos Nacionais de Redução da Pobreza (PRSP) elaborados na segunda metade da década de 90 e início do século XXI.

doenças generalizadas, de preservação de recursos ambientais, de acesso à água potável e a melhoria das condições de vida suburbana.

Essa transição de uma CID enfocada em variáveis econômicas para uma cooperação internacional que incorpora variáveis sociais e ambientais, culmina em 2015, com a adoção de pela AGNU dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Para além de ampliar substantivamente as prioridades da cooperação internacional, a chamada Agenda 2030 propõe, em alguma medida, a superação do binômio doadores e receptores. Em caráter inovador, em relação aos ODM, os ODS são objetivos universais, aos quais se comprometem igualmente todos os países, independentemente do seu desenvolvimento econômico. Nessa mesma direção, a cooperação internacional é tratada como uma parceria para implementação de uma agenda universal, e não mais como uma estratégia de países do Norte para a promoção de um determinado modelo de desenvolvimento aos países do Sul.

A emergência de alguns países como novos agentes promotores de cooperação internacional também forçou uma reacomodação de forças e uma mudança progressiva nos aspectos semânticos, normativos e operacionais de organizações internacionais.

Na esteira do desenvolvimento socioeconômico experimentado por países como Brasil, México, Venezuela, Índia, China e África do Sul, na primeira década dos anos 2000, observou-se também maior protagonismo desses atores em influenciar o sistema internacional. Como constatado por Milhorce de Castro (2016), esse protagonismo esteve, em grande medida, associado ao fortalecimento da Cooperação Sul-Sul como principal estratégia do ativismo reformista das chamadas potências emergentes.

Os esforços do Sul global em democratizar foros multilaterais e seus mecanismos de tomada de decisão - com vistas a ampliar a participação de países em desenvolvimento na produção de normas internacionais – tiveram a luta contra a fome e a pobreza como uma de suas principais bandeiras.

O tema da segurança alimentar e nutricional ganha maior relevo na agenda internacional no início da década de 90 do século passado (RONDO; LOPES, 2016). Não por acaso, a América Latina, em conjunto com países europeus - notadamente, a Alemanha - assumiu a liderança na condução do tema em âmbito internacional. O subcontinente latino-americano retornava à democracia, após décadas de

autoritarismo. Conseqüentemente, as garantias dos direitos humanos figuravam no alto da agenda continental.

Ao lado disso, a Região convivia com o paradoxo de ser uma das maiores produtoras de alimentos, registrando, porém, altos índices de fome e desnutrição.

Simbólico era o fato de o próprio nome da FAO estar invertido no idioma espanhol, em que "agricultura" precedia "alimentação", ao contrário de como figurava em todos os outros idiomas oficiais da FAO (RONDO; LOPES, 2016). De fato, a Região deveria ser o celeiro do mundo, pondo a segurança alimentar de seus habitantes em segundo lugar. Isso ficou patente quando a então Presidenta da Argentina, Cristina Kirchner, suspendeu as exportações de alimentos na crise de 2008, a fim de não comprometer o abastecimento interno. Houve reação internacional e ameaças de retaliação comercial contra a Argentina.

No Brasil, a importância da segurança alimentar como fator aglutinador das lutas cidadãs foi ainda mais expressiva. Após a noite de 21 anos de ditadura cívico-militar, a bandeira da reforma agrária, fundamental para a busca de uma sociedade mais igualitária, já não poderia ser empunhada com a mesma força, em uma sociedade que se tornara majoritariamente urbana, após duas décadas de reconcentração fundiária.

Por isso, a segurança alimentar passou a encarnar no Brasil a própria luta pela redemocratização e pela cidadania plena. Com a força dessa legitimidade interna, a projeção internacional da segurança alimentar e nutricional pela política externa brasileira tornou-se uma consequência quase que natural (RONDO; LOPES, 2016).

Ressalta-se também que o combate à fome se confunde com a própria trajetória do Partido dos Trabalhadores (PT) e de seu líder, Luiz Inácio Lula da Silva. Com efeito, foi Lula, na época líder da oposição, quem propôs ao então Presidente Itamar Franco uma estratégia de combate à fome, embrião do programa Fome Zero. Aquela estratégia já previa a conformação do CONSEA como instância de participação social, o qual seria fundamental na posterior implantação do programa Fome Zero (RONDO; LOPES, 2016).

3. PROTAGONISMO BRASILEIRO NA DISSEMINAÇÃO DE POLÍTICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Na seção anterior foi apresentada uma breve evolução conceitual da cooperação internacional. Foi examinada também uma progressiva alteração na agenda internacional, a partir da emergência de novos atores promotores de CID. Nessa seção, será visto com mais detalhes o papel do Brasil nesse enquadramento.

As profundas mudanças no perfil da cooperação internacional brasileira nos últimos 15 anos se dão numa situação de alterações na geopolítica global. Essas mudanças estão relacionadas à emergência de novos atores e de novos posicionamentos políticos e econômicos de alguns países, especialmente aqueles que compõem o chamado “Sul global” como: Brasil, México, Venezuela, Índia, China e África do Sul.

O momento atual corresponde à constante redução da cooperação tradicional Norte-Sul e da emergência progressiva do Brasil como país prestador e não apenas receptor de cooperação internacional (INOUE; VAZ, 2013). A importância dos respectivos contextos domésticos na determinação das prioridades e efetividade da Cooperação Sul-Sul é ressaltada por Leite, Suyama e Waisbich (2013) e Leite *et al.* (2014). Esses autores notam que, apesar da Cooperação Sul-Sul ter se convertido em frente privilegiada de política externa, não seria possível entendê-la apenas como instrumento de política externa. Faz-se necessário correlacionar as características assumidas pela cooperação brasileira em agricultura familiar com a agenda nacional nesse campo, integrando também na disseminação internacional a influência das instituições técnicas como a dos movimentos sociais nacionais.

A partir do ano de 2003, com a administração do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Cooperação Sul-Sul foi particularmente ativada com um aumento dos recursos dedicados, em particular na América Latina e no Caribe, mas, sobretudo para os países africanos e, isto, além dos Países Africanos de Língua Portuguesa-PALOP (IPEA/ABC, 2010; CAISAN, 2013). Esse aumento corresponde a um momento de abertura e de desenvolvimento inédito da diplomacia brasileira, quando as diretrizes do Programa Fome Zero passaram a ser tema recorrente nos discursos

presidenciais e em diversos foros internacionais, compondo a pauta de agendas bilaterais e multilaterais, influenciando os acordos de cooperação do Brasil como os países em desenvolvimento (CUNHA, 2010).

Como mencionado anteriormente, desde 2003 a segurança alimentar foi associada à agricultura familiar nas prioridades da Cooperação Sul-Sul do Brasil na América Latina e no Caribe. Mas as políticas brasileiras de segurança alimentar vão tomar uma dimensão especial na região e no mundo, a partir do segundo mandato do Presidente Lula, em particular dado o papel do país junto à FAO.

Após a sua saída do Ministério Extraordinário de Combate à Fome (MESA), encarregado do programa Fome Zero, o ex-ministro José Graziano da Silva assumiu a representação Regional da FAO para América Latina e, desde o início de 2012, ocupa o posto de Diretor Geral dessa Agência Especializada das Nações Unidas. Como será examinado posteriormente, a eleição de Graziano para a FAO representou um divisor de águas para a internacionalização dos instrumentos brasileiros de luta contra a fome e a pobreza.

Conforme CAISAN (2013, p. 7), a partir do levantamento de informações realizado em novembro de 2013 pela Agência Brasileira de Cooperação e pela Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério das Relações Exteriores, foram identificados “603 projetos e ações de Cooperação Internacional técnica e humanitária que movimentam cerca de U\$ 158 milhões”.

A diplomacia brasileira é particularmente ativa, na disseminação da sua política de compras públicas de produtos da agricultura familiar mediante à Cooperação Sul-Sul, mas está sendo apoiada também por organizações internacionais, em particular a Organização da Agricultura e Alimentação (FAO), o Programa Alimentar Mundial (PMA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (MASSARDIER; SABOURIN, 2013).

Essas políticas, apesar de dependerem da transferência de um “modelo brasileiro” apresentam uma “hibridação” de diversas influências mais ou menos imbricadas: (1) transições democráticas que têm aberto janelas de oportunidades para os movimentos sociais locais (BONNAL et al, 2010; SABOURIN, 2012), em particular os movimentos campestinos; (2) condicionalidades ligadas aos financiamentos das organizações internacionais para segurança alimentar e compras públicas; (3) papel de promoção ou intermediação de organizações

continentais interamericanas ligadas à agricultura e ao desenvolvimento (CEPAL, IICA², etc.); (4) multidimensionalidade do Mandato da MINUSTAH e sua relação com a Cooperação Sul-Sul.

No entanto, não existem muitas referências para o entendimento dos processos de interação entre as diversas modalidades de difusão e ainda mais de adaptação local de um modelo externo de política pública em nível nacional.

4. O PODER DAS COMPRAS LOCAIS

Na seção anterior, debruçou-se sobre o crescente engajamento do Brasil na cooperação internacional para erradicação da fome e da pobreza. Nessa seção será apresentada uma breve reflexão sobre um dos principais conceitos que fundamentou a inserção internacional do Brasil nessa agenda, seja do ponto de vista conceitual, seja do ponto de vista operativo.

O setor público é um dos maiores consumidores de bens e serviços, na maior parte dos países. Estimativas indicam que os membros da OCDE gastam em média 12% dos PIBs com compras locais (OCDE, 2011)³.

Em todo o Globo, órgãos de Governo investem em contratos milionários de compras de alimentos, produtos alimentícios e serviços associados à alimentação para escolas, hospitais, quartéis, restaurantes populares e outros equipamentos públicos ligados à garantia da segurança alimentar e nutricional e assistência social. No Brasil, por exemplo, em 2015 foram investidos cerca de R\$ 567,2 milhões em compras públicas de alimentos da agricultura familiar.

A Cúpula Mundial de 2005, incluiu programas de alimentação escolar que utilizavam alimentos comparados localmente como uma das quatro principais medidas de rápido impacto que deveriam ser implementadas com vistas à consecução dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2005).

² Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA)

³ Segundo Schutter (2014), em 2002, a OCDE tinha uma estimativa maior: as compras públicas (expressos em percentagem dos dados do PIB de 1998) representavam aproximadamente 20% do PIB dos países da OCDE (US \$ 4 733 bilhões) e 14,5% (816 bilhões de dólares) em países não membros. Já o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU estimou que os gastos com compras públicas oscilavam entre 6 a 10% do PIB dos países (AUDET, 2008).

Segundo o PMA, a maior parte dos países de renda alta e renda média possui programas estruturados de alimentação escolar, assim como cerca de 70 entre os 108 países de renda média baixa contam com apoio daquele programa para projetos ligados à alimentação escolar (PMA, s. d.).

Entretanto, segundo o Relator Especial das Nações Unidas para o Direito à Alimentação Adequada, Olivier de Schutter, outros programas de compra pública possuem influência econômica ainda maior, especialmente programas públicos de assistência alimentar.

No entanto, outros modelos de aquisições têm uma importância econômica ainda maior. É o caso especialmente dos programas de assistência alimentar em espécie geridos por autoridades públicas. Em 2010-11, os subsídios alimentares federais na Índia (transferências de grãos em grande parte) representaram 0,9% do PIB da Índia, e 2,7% do total das despesas anuais incorridas pelas autoridades federais e estaduais indianas⁴. (SCHUTTER, 2014).

De Schutter (2014) aponta ainda que, apesar de alguns países como o Brasil terem ampliado significativamente suas compras de alimentos nos últimos anos, a estratégia de utilização desses programas para fins sociais não é uma novidade.

Governos usam seu poder de compra para alcançar importantes metas redistributivas e de desenvolvimento, como o incentivo à igualdade racial no emprego (por exemplo, nos Estados Unidos e na África do Sul), a promoção da igualdade de gênero (vários países europeus) e para aumentar o empoderamento de povos e comunidades tradicionais (como no caso do Canadá que utilizou para aumentar a participação dos povos das Primeiras Nações, ou pela Malásia, para aumentar o empoderamento econômico dos malaios nativos ou 'Bumiputera')⁵. (SCHUTTER, 2014).

Contudo, compras públicas nem sempre estão associadas ao desenvolvimento rural e à construção da paz. De fato, desde o início dos anos 90, os

⁴ However, other procurement schemes hold even greater economic significance. This is the case especially for in-kind food aid programs managed by public authorities. In 2010-11, federal food subsidies in India (in-kind transfers of grain for the most part) accounted for 0.9% of India's GDP, while federal and state food subsidies accounted for 2.7% of total annual expenditure incurred by Indian federal and state governments.

⁵ Governments have used their purchasing power to achieve important redistributive and developmental goals such as encouraging racial equality in employment (for instance in the United States and South Africa), promoting gender equality (several European countries), and empowering indigenous peoples (as used by Canada to increase the participation of First Nations peoples or by Malaysia to increase the economic empowerment of the native Malays or 'Bumiputera')

debates associados à reforma dos sistemas públicos de compras estiveram muito mais influenciados pelo receituário neoliberal e pelos princípios de eficiência e transparência nos gastos públicos, especialmente aqueles ligados ao Acordo de Compras Governamentais, da Organização Mundial do Comércio, do que pelo seu potencial de transformação social.

A partir da segunda metade dos anos 2000, voltaram a ganhar força vozes que advogavam pelas múltiplas vantagens dos programas de compras públicas associadas a estratégias de desenvolvimento local, especialmente aquelas associadas a agricultores familiares que, de outra maneira teriam dificuldade no posicionamento de seus produtos de forma competitiva no mercado global.

Nesse sentido, De Schutter (2014) recorda que, em 2011, o próprio Secretário Geral da ONU afirmou que:

as aquisições podem "aproveitar o poder da cadeia produtiva para melhorar a vida das pessoas" e enfatizaram que o enorme poder de compra das organizações internacionais - a ONU comprou bens e serviços em 14,5 bilhões de dólares em 2010 (aproximadamente 10 bilhões de euros) - pode exercer um efeito positivo de influência nos sistemas econômicos em benefício das pessoas⁶. (SCHUTTER, 2014)

Em seu relatório sobre as contribuições das compras locais para a consecução do direito à alimentação adequada, De Schutter identifica uma série de programas públicos e projetos conduzidos em parceria com organizações internacionais do sistema das Nações Unidas nos quais as compras locais podem ser claramente percebidas como importante vetor de garantia da segurança alimentar e nutricional.

Contudo, tais programas ainda carecem de escala e, muitas vezes, de apropriação dos atores locais com vistas à potencialização dos seus resultados. Ademais, pouco se sabe ainda sobre as contribuições diretas e indiretas de tais programas para o desenvolvimento rural, bem como seu impacto em indicadores de renda, de pobreza rural. Mais distantes ainda estão da efetiva exploração de suas

⁶ procurement can 'harness the power of the supply chain to improve people's lives', and emphasized that the enormous purchasing power of international organizations – the UN bought \$14.5 billion worth of goods and services in 2010 (approximately €10 billion) – can exert a positive influence on economic systems to the benefit of people.

contribuições para a redução da violência no campo, elemento central da maior parte dos conflitos civis ora em curso.

A noção de “compras locais” mobilizada ao longo deste trabalho remete a “compras públicas” ou outros processos de formação de “mercados institucionais” feitas diretamente da agricultura familiar, ou de suas associações e empreendimentos. Embora ao longo da pesquisa de campo tenham sido identificadas algumas variações em relação ao uso dos termos, nenhuma delas foi conflitante e, em benefício do tempo, optou-se pela sua equiparação.

O mesmo ocorreu para o conceito de “agricultura familiar” que, como entendido no âmbito do PAA e do PNAE e, portanto, também no âmbito desta dissertação, parece não encontrar correspondência de fato ou de direito no Haiti.

Em função dos limites metodológicos desta pesquisa, esse debate não será aprofundado, mas o conceito de “agricultura camponesa” parece ser o que mais se aproxima do supracitado conceito de “agricultura familiar” e, para a finalidade deste estudo, serão equiparados.

Esse conceito associa-se a um modo de produção familiar, de pequena escala, que não utiliza mão de obra assalariada. Em sua maioria, arrendam e não possuem título de posse da terra, reduzindo significativamente o interesse no investimento em melhorias na propriedade e os obrigando a destinar a maior parte da produção no pagamento do “arrendo” das terras⁷.

Contudo, é importante mencionar que, para a maioria dos haitianos entrevistados, o conceito de agricultura camponesa não foi utilizado em oposição ao conceito de agricultura comercial ou de larga escala, como tradicionalmente ocorre no Brasil.

Esse fato pode ser explicado pela baixa expressividade da agricultura comercial haitiana, quase restrita à exportação de café e ao fato de que o grande “rival” da pequena e média produção é a importação de alimentos.

Essa diferença se torna especialmente relevante ao serem analisadas as coalizões de causas – e seus sistemas de crenças - que incidiram no processo de formulação (HOWLET *et al*, 2012, p. 125) do PAA e do PNAE. Como será examinado posteriormente, as coalizões que incidiram na adaptação dos

⁷ Entrevista com representante do MARNDR, Porto Príncipe, julho de 2016; entrevistas com funcionários da FAO, Porto Príncipe, julho de 2016.

instrumentos da realidade haitiana não divergem quanto a um modelo de produção agrícola nacional, mas quanto à importação de alimentos.

No caso brasileiro, fica evidente a participação de uma coalizão de causas cujo sistema de crenças privilegia a agricultura familiar no desenho dos dois instrumentos, seja por meio do diálogo institucional com organizações da sociedade civil no âmbito do CONSEA, seja por meio de afinidades históricas de gestores responsáveis por essas políticas, com movimentos do campo como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF) e a VIA Campesina. Fica evidente, também, o conflito de interesses entre a agricultura familiar, a agricultura comercial e a indústria de alimentos - que tradicionalmente atuou como atravessadores ou intermediários entre agricultura familiar e mercados institucionais.

No caso haitiano, ressalta-se que a agricultura comercial não apareceu nenhuma vez como eventual obstáculo para adaptação em nível nacional dos instrumentos, possivelmente pela pouca expressividade política e econômica do setor.

Outra particularidade é que, diferentemente do caso brasileiro, a relação entre produtores e atravessadores parece ser mais simbiótica, permitindo a formação de uma ampla base popular de apoio a políticas dessa natureza.

De fato, como podem ser vistas a seguir, as coalizões que parecem incidir contrariamente adaptação em nível nacional de políticas públicas de fomento da agricultura camponesa através de mercados institucionais, transcendem a arena política doméstica e encontram em empresas nacionais de importação de alimentos seus mais vocais aliados.

5. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE COMPRAS PÚBLICAS E INSTITUCIONAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR

Na seção anterior foi feita uma breve reflexão sobre o conceito das compras locais e seu potencial para a consecução do direito humano à alimentação adequada e sobre o desenvolvimento rural. Nessa seção será examinada a

aplicação desse conceito no desenho e na implantação das políticas brasileiras que foram objeto de disseminação internacional pelo Brasil. Ainda que superficial, o exame dos dois instrumentos fornece elementos para compreensão da transferência no que tange ao conteúdo das referências e dos atores que incidiram nos processos.

Embora as compras institucionais não sejam uma novidade no contexto político brasileiro (aquisições de café, Política de Garantia de Preços Mínimos, licitações etc.), a articulação entre compras públicas e agricultura familiar é bem mais recente e inovadora.

Destacam-se no Brasil duas iniciativas ou instrumentos de compras públicas de alimentos da agricultura familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Criado em 2003, por meio da Lei nº 10.696/2003, o PAA tem por objetivos:

I - Incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda; II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;

III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;

IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;

V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;

VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e

VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização. (BRASIL, 2003)

Como parte integrante do *Programa Fome Zero*, o PAA permite que, por meio de diversos mecanismos (modalidades), o Governo Federal compre alimentos produzidos pela agricultura familiar e assegura a sua doação ou a sua distribuição para entidades socioassistenciais, para pessoas em situação de vulnerabilidade social, ou ainda os destina para a formação de estoques.

Em 2015, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) estava organizado em seis modalidades:

I) Compra com Doação Simultânea: essa modalidade é destinada à promoção da articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional. Através dessa modalidade, os produtos adquiridos dos agricultores familiares são doados às pessoas em situação de insegurança alimentar.

II) Formação de Estoques pela Agricultura Familiar: essa modalidade viabiliza a formação de estoques pelas próprias organizações da agricultura familiar (cooperativas e associações), visando sustentação de preços. Foi criada para apoio aos agricultores familiares na comercialização de seus produtos, na sustentação de preços e na agregação de valor. A operacionalização dessa modalidade é responsabilidade da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

III) Compra Direta da Agricultura Familiar: possibilita a compra de produtos específicos pelo Governo Federal para formação de estoques públicos, destinados a ações de abastecimento social ou venda. Por meio dessa modalidade, portanto, o Governo Federal garante preço mínimo dos produtos gerados pela agricultura familiar, cumprindo o importante papel regulador de preços de alimentos.

IV) Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite (IPCL ou PAA Leite): incentiva o consumo e a produção familiar de leite. O leite é comprado de agricultores familiares com produção diária de até 100 litros e doado a famílias selecionadas, com base em critérios de vulnerabilidade.

V) Compra institucional: essa modalidade é destinada ao atendimento das demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, estados, Distrito Federal e municípios. Através dessa opção, gestores públicos ou outras organizações governamentais dessas diferentes escalas podem adquirir alimentos, com dispensa de licitação, para restaurantes universitários, unidades prisionais, hospitais, academias de política, dentre outros.

VI) Aquisição de Sementes: essa categoria do PAA visa a compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal, de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores

Os elementos que mais parecem despertar interesse internacional no Programa é sua estrutura de gestão intersetorial e a articulação entre oferta e

demanda viabilizada por essa estrutura. O Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA), órgão colegiado de caráter deliberativo, formado com o objetivo de orientar e acompanhar a execução do referido programa é constituído pelos seguintes ministérios: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Ministério da Fazenda (MF); e Ministério da Educação (MEC).

A experiência exitosa do Programa, em âmbito nacional, levou a sua replicação em estados, municípios e também internacionalmente. Segundo Grisa e Porto (2015), a projeção internacional do PAA na América Latina ocorreu por meio de vários espaços e instrumentos, dentre eles a Reunião Especializada de Agricultura Familiar do Mercado Comum do Sul (REAF-MERCOSUL), a Comunidade dos Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC), bem como projetos de cooperação intermediados pela FAO e pelo PMA.

O outro instrumento refere-se ao PNAE quando, a partir de 2009, um normativo estabeleceu que, no mínimo, 30% dos recursos destinados à compra de alimentos para a alimentação escolar deveriam ser empregados em aquisições da agricultura familiar. A Lei nº 11.947 (BRASIL, 2009) indica que 30% dos recursos repassados aos estados e municípios devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar. Essa medida estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades produtoras (BRASIL, 2009).

A implementação do PNAE ocorreu em 1955. Com o passar dos anos, o PNAE tem apresentado avanços políticos, institucionais e sociais cada vez mais significativos (OURIQUES, 2014).

De acordo com a Lei nº 11.947 (BRASIL, 2009), o PNAE tem como objetivos principais contribuir para o crescimento e para o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis do alunado. Sendo isso através de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que atendam às suas necessidades nutricionais durante o período letivo. Atualmente são atendidos pelo programa os alunos de toda a

educação básica matriculados em escolas públicas, de entidades filantrópicas e em entidades comunitárias ⁸

O programa apresenta quatro eixos fundamentais: repasse financeiro para compra de gêneros alimentícios (que envolve a compra da agricultura familiar), nutrição e educação nutricional, controle social e monitoramento.

Em relação ao primeiro eixo, o Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação (FNDE) é o órgão responsável pelo gerenciamento e realização da transferência de recursos financeiros destinados à compra de alimentos para os estados e municípios em caráter suplementar. O orçamento do programa para 2014 foi de aproximadamente R\$ 3,5 bilhões, para beneficiar 43 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos ⁹.

A abrangência do segundo eixo tratado é corroborada pela Lei nº 8.913/94, que dispõe sobre a possibilidade de a administração da alimentação escolar ocorrer de forma descentralizada (BRASIL, 1994). A partir da promulgação dessa lei, foi possível racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos alimentícios, o que permitiu a inserção da pequena empresa e do agricultor local nas compras institucionais.

Uma das diretrizes do programa é o apoio ao desenvolvimento sustentável, incentivando a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, respeitando a cultura e os hábitos alimentares. São estimuladas as aquisições dos alimentos produzidos em âmbito local e, preferencialmente, pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e as de remanescentes de quilombos (BRASIL, 2009).

O PNAE tem conseguido introduzir a agricultura familiar em seu programa, sendo esse instrumento capaz de legitimar a sustentabilidade nas suas diferentes dimensões, buscando a localização e regionalização da alimentação escolar. É um mercado institucional que prioriza o desenvolvimento local, mantendo o produtor e sua família no campo. Além disso, consegue respeitar as culturas, tradições e hábitos alimentares da alimentação escolar por região (CARVALHO, 2009).

O incentivo realizado pelo PNAE para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar visa tanto promover o desenvolvimento local, por meio do apoio

⁸ BRASIL. Disponível em www.fnde.gov.br.

⁹ BRASIL. Disponível em www.fnde.gov.br

aos agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, quanto melhorar a alimentação escolar, por meio da oferta de uma alimentação com gêneros alimentícios que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis (TURPIN, 2009). Com a obrigatoriedade da compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, houve a abertura de espaço para que os pequenos empreendedores produzissem e comercializassem seus produtos. Com isso, também pudessem promover o consumo de alimentos *in natura* na alimentação ofertada no ambiente escolar (SARAIVA et al, 2013). Ressalta-se ainda que, a agricultura familiar é a responsável pela produção de aproximadamente 70% dos gêneros alimentícios consumidos pelos brasileiros e, apesar desse número, ainda há uma tentativa de subsistência desses gêneros no mercado, devido ao modelo marcante no Brasil de agroindústrias (TRICHES; SCHNEIDER, 2010). O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir de estudos utilizando o censo agropecuário de 2006, constatou que 50% de alguns produtos básicos (mandioca, leite e feijão) consumidos no país, são emanados da agricultura familiar (BRASIL, 2006), o que reforça ainda mais o papel do agricultor familiar na cadeia de desenvolvimento da política. O PNAE enxerga as compras institucionais como um elemento a ser utilizado, juntamente com outras ações, com a finalidade de garantir e subsidiar o mercado para essa produção (BENKO, 1995).

Outro ponto importante que a legislação do PNAE apresenta é em relação à elaboração do cardápio utilizado na alimentação escolar. Deve ser elaborado por um nutricionista, responsável técnico pelo Programa, vinculado à Secretaria de Educação da entidade executora (BRASIL, 2013). No planejamento e na execução desse cardápio deve prevalecer a utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando os hábitos alimentares, a cultura e a tradição local. Além disso, deve-se pautar na sustentabilidade, diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada. Consequentemente, para que se efetive a compra da agricultura familiar, é necessário o engajamento de diversos atores envolvidos no Programa, inclusive do nutricionista, responsável técnico, e do gestor da entidade executora (OURIQUES, 2014).

Ressalta-se ainda que, em função da experiência exitosa no campo da política nacional de alimentação escolar, a partir de 2003, o governo brasileiro começou a trabalhar intensamente na disseminação do modelo de política pública

em países da América Latina, Caribe, África e Ásia. Desse contexto, foi estabelecido um acordo de cooperação entre o Governo brasileiro e a FAO, objetivando assessorar os países solicitantes na elaboração e implantação de programas nacionais de alimentação escolar sustentáveis, com base no programa brasileiro. Nesse mesmo espírito, foi criado em Brasília, em 2011, um Centro de Excelência de Combate à Fome do PMA, dedicado à sistematização e à fusão de boas práticas em políticas públicas ligadas à alimentação escolar.

6. REFERENCIAL TEÓRICO DA ANÁLISE DA DISSEMINAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A literatura científica parece convergir sobre a crescente importância de uma melhor compreensão do fenômeno das transferências de políticas - “policy transfer” - para os estudos de políticas públicas. Ainda que sejam vastas as referências teóricas sobre o tema, em benefício de tempo, optou-se por um quadro teórico de análise sintético que será apresentado a seguir, dividido em duas partes.

Em um primeiro momento apresenta-se uma breve análise dos estudos de autores como Evans (2009), Dolowitz e Marsh (2000) como um panorama do fenômeno das transferências de políticas. Na segunda parte serão examinados autores como Rosenau (1997), Risse-Kappen (1995), Pasquier (2004) na busca por pressupostos teóricos que permitam demonstrar as três modalidades de disseminação que serão abordadas nos capítulos 4 e 5.

Para fins deste trabalho considera-se intercambiáveis os conceitos de “disseminação de políticas”, “internacionalização de políticas” e “transferência de políticas”. Ambos entendidos como os processos pelos quais conhecimentos sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em uma configuração política (passada ou presente) são usados no desenvolvimento de políticas públicas em um outro contexto (DOLOWITZ e MARSH, 2000).

6.1 A disseminação internacional de políticas públicas

As teorias de “*world politics*” ou políticas globais (RISSE–KAPEN,1995) trataram de explicar o fenômeno da internacionalização de políticas públicas como parte de um processo acelerado de globalização. Partindo desse pressuposto, a progressiva interdependência entre os Estados cria as condições adequadas para circulação de políticas e programas entre diferentes contextos.

Evans (2009) reconhece que a falta de um acordo claro sobre o conceito de globalização seja um dos principais desafios para a ciência política contemporânea. Contudo, o autor é categórico quando afirma que seria impossível desconsiderar as profundas mudanças na organização da produção em nível global e na integração de mercados e economias nacionais, com consequentes impactos na circulação de pessoas, bens e serviços, mas, principalmente, no fluxo de informações.

Ainda que a globalização tenha ampliado muito a oferta de informações sobre políticas públicas implementadas em um determinado contexto e que o “policy tourism” ou turismo político (EVANS, 2009), por meio da internet, tenha facilitado o acesso de formuladores de políticas a essas informações, seria reducionismo explicar o fenômeno das transferências de políticas apenas a partir da intensificação do fluxo de informações dentre gestores de políticas e tomadores de decisão.

Dolowitz e Marsh (2000) e Evans (2009) concordam quando afirmam que, nos últimos anos, foi exponencial o aumento do número de trabalhos científicos em Ciência Política, Ciências Sociais e Relações Internacionais que buscam explicar a internacionalização de políticas para além da globalização dos mercados, mas sim contemplando diversas modalidades de disseminação.

Dolowitz e Marsh (2000) ressaltam que, embora os conceitos e as abordagens possam divergir, todos esses estudos estão, de alguma forma, interessados na discussão ou na análise de processos similares. Para eles, não se trata de um fenômeno recente e afirmam que as forças econômicas não são a única pressão em direção à “transferência de políticas”. Sustentam ainda que é possível encontrar, entre lógicas sociopolíticas distintas, outras razões para o crescimento das transferências. Serão examinadas a seguir algumas dessas outras razões.

Evans (2009) aponta aqui para a necessidade da diferenciação correta de duas dessas lógicas com crescente importância nos processos de gestão de políticas e governança em distintos níveis: as internacionais e as transnacionais.

Segundo o autor, podem ser entendidas como internacionais aquelas estruturas e aqueles processos que envolvem a interação entre Estados. Transnacionais são aquelas estruturas e aqueles processos que envolvem também atores não estatais, como: corporações multinacionais, redes e coalizões transnacionais de organizações da sociedade civil e da academia.

Dolowitz e Marsh (2000) enfatizam que, embora sejam fartas as evidências da intensificação do fenômeno e que é possível encontrar na literatura científica distintas referências à transferência de políticas entre países, ainda são escassas as fontes que apresentam modelos conceituais e quadros analíticos que permitam a compreensão da complexidade desse tipo de processo. Por essa razão, eles propõem a construção de um modelo organizado em torno de seis questões centrais: por que os atores se engajam em transferência de políticas? Quem são os atores-chaves envolvidos no processo de transferência de políticas? O que é transferido? De onde lições (*lessons*) são tiradas (*drawn*)? Quais são os diferentes graus de transferência? O que facilita ou restringe o processo de transferência de políticas? E, por fim, como o processo de transferência de políticas é relacionado ao sucesso ou ao fracasso político?

De acordo com esse modelo, as motivações dos atores para se engajarem em um processo de transferência de políticas podem ser explicadas a partir de um *continuum* (Figura 1) que, de um lado põe agentes que buscam voluntariamente respostas a uma necessidade percebida dentro de uma racionalidade perfeita (*lesson drawing*), e do outro, transferências impostas como parte das obrigações de governos internacionais ou supranacionais como UE como membros de regimes ou estruturas supra ou interacionais (*direct imposition*).

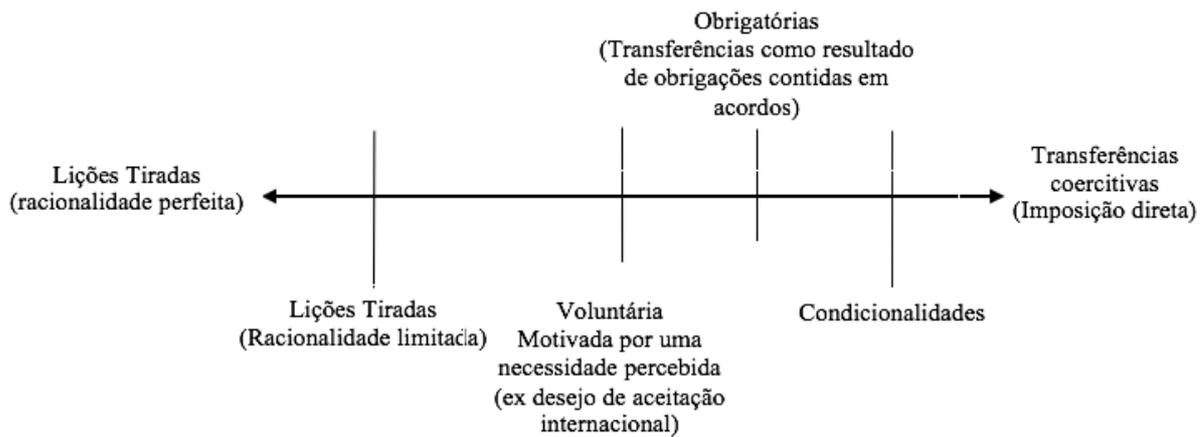


Figura 1 - De Lesson-Drawing para Coercive Transfer. Fonte: Adaptado pelo autor de Dolowitz e Marsh (2000)

Ainda, segundo Dolowitz e Marsh (2000), a ideia de um *continuum* seria mais adequada para se evitar reducionismos ao categorizar os processos entre voluntários e coercitivos. Isso porque, em muitos casos, podem envolver elementos voluntários e coercitivos ao mesmo tempo.

Por exemplo, a ideia de um processo totalmente voluntário, pressupõe atores políticos agindo dentro de uma perfeita racionalidade, contrastando com a realidade comumente observada no processo de formulação de políticas públicas. Ainda que atores políticos busquem voluntariamente soluções para uma necessidade percebida, na maioria dos casos estão submetidos a pressões internas ou externas para encontrar essas soluções. Assim, segundo Dolowitz e Marsh, 2000, esses atores se tornam mais influenciáveis pelas suas próprias percepções do que pela própria realidade. Nesses casos, a transferência está mais suscetível a ocorrer baseada em informações incompletas ou equivocadas sobre a política original, sobre como operaria no enquadramento para o qual está sendo transferida. Ainda, sobre diferenças significativas entre as conjunturas que poderiam impactar na sua correta adequação ao contexto “receptor”.

Por outro lado, ainda que os autores tenham observado casos em que organizações internacionais foram capazes de compelir governos a adotarem determinados modelos de política pública, como a União Europeia (UE) ou FMI, a adesão dos Estados Nacionais à União e o recurso a empréstimos do Fundo ocorrem de forma voluntária. Por conseguinte, tais transferências poderiam ser definidas preferencialmente como transferências coercitivas, porém negociadas.

De forma similar, esses autores afirmam que coalizões transnacionais de interesse, ao submeter países diferentes a pressões similares e ampliar o fluxo disponível de informações, acabam por favorecer que formuladores de políticas possam buscar em distintos contextos políticos, ideias e soluções para os seus problemas institucionais e administrativos. (DOLOWITZ; MARSH, 2000; EVANS, 2009)

Em relação aos principais atores envolvidos no processo de *transferência de políticas*, Dolowitz e Marsh (2000) propõem nove categorias: funcionários, eleitos, partidos políticos, burocratas/funcionários públicos, grupos de pressão, empreendedores políticos e especialistas, corporações transnacionais, grupos de reflexão (*think tanks*), instituições governamentais supranacionais e não governamentais e consultores.

Evans (2009) ressalta que, na “abordagem centrada em processos”, como no caso deste trabalho, os atores envolvidos ganham especial relevo no estudo das transferências de políticas, uma vez que a ênfase da análise está nos processos de tomada de decisão e nas relações entre os atores estatais e não estatais que atuam como agentes da transferência. Para ele, as pesquisas de Rose (apud DOLOWITZ; MARSH, 2000), nos anos 90, demonstraram que a forma como os agentes de transferência se relacionam está diretamente ligada ao processo de formulação de uma política pública, especialmente no que se diz respeito a quanto um ator é influenciável ou não.

O modelo de “coalizões de interesse” de SABATIER e JENKINS-SMITH (1993) fornece uma explicação sobre como as relações dos agentes de transferência incidem nos processos de disseminação e reinterpretação de políticas públicas.

Em síntese, os autores definem uma coalizão de interesses como:

“pessoas de uma variedade de posições (representantes eleitos e funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais e etc.), que (I) compartilham determinado sistema de crenças: valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais e (III) demonstram um grau não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo”. (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993)

O sistema de crenças é o fator de agregação de uma determinada coalização de interesses. Por sistemas de crenças entende-se um conjunto de valores, de prioridades, de relações causais e percepções da magnitude dos problemas, assim como da visão compartilhada sobre a eficácia de determinados instrumentos de intervenção. É o sistema de crenças que orienta atuação de seus membros para incidir de uma determinada maneira nos processos de transferência de políticas públicas (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993).

Essas crenças podem ser definidas a partir da análise das percepções de um agente de transferência em três níveis. Em um primeiro nível estão questões basilares que refletem os princípios de um determinado ator, como sobre qual é o papel do Estado na garantia de direitos. Em um segundo nível estão as percepções de um ator quanto ao desenho ou a estruturação de uma determinada política pública. Em um terceiro nível as percepções sobre a forma de implementação de uma determinada política.

Eles ressaltam que coalizões de interesse competem entre si para traduzir seus “sistemas de crenças” em políticas públicas, arquitetando estratégias de inserção de determinados modelos na agenda governamental. Nesse contexto, a capacidade de uma coalizão de incidir sobre um processo está diretamente relacionada aos recursos à sua disposição. O que inclui os recursos financeiros, conhecimento técnico, número de apoiadores e a autoridade legal dos seus membros.

A partir dessa abordagem, é possível analisar como os diferentes agentes de transferência categorizados por Dolowitz e Marsh (2000) interagem entre si. Também é possível explicar como esses agentes atuam de forma mais ou menos coordenada para refletir seus sistemas de crenças na disseminação e reinterpretção de um determinado modelo.

Nesse sentido, nos capítulos 3 e 4 será evidenciado como a análise empírica dos atores envolvidos e suas coalizões de interesse nos dois casos estudados à luz dos pressupostos teóricos de Dolowitz e Marsh (2000) permite identificar e analisar cada uma das três modalidades de transferência de políticas de compras públicas, pelo Brasil para a Agricultura Familiar. Sendo assim, essa será a proposição que se concentra nesta pesquisa.

Em relação ao conteúdo dos processos de transferência de políticas, Dolowitz e Marsh (2000) afirmam que, quase todo elemento pode ser transferido de um sistema político para outro. A depender da questão ou da situação envolvida, os autores identificaram oito diferentes categorias do que poderiam ser objetos de transferências: objetivos políticos, conteúdo político, instrumentos políticos, programas políticos, instituições, ideologias, ideias e atitudes e lições negativas. Fazem uma diferenciação importante entre “políticas”, entendidas como declarações mais amplas de intenções que, em geral, apontam a direção que pretendem seguir os formuladores de políticas, e “programas”, entendidos como as medidas específicas necessárias para a implementação das políticas. Em relação à origem das políticas a serem transferidas, os autores propõem que, em geral, formuladores de políticas busquem soluções em três níveis de governança: internacional, nacional e local.

O *continuum* desenvolvido por Dolowitz e Marsh (2000) demonstra que a transferência *de políticas* não é um processo de “tudo ou nada”, mas um processo que envolve gradações relativas a diversas políticas e programas, segundo as motivações dos principais agentes envolvidos. Sobre essas gradações, eles identificaram quatro categorias principais: “cópia”, que envolve uma transferência direta e completa; “emulação”, que envolve a transferência de ideias por trás de uma política ou de um programa; “combinações” que envolvem a mistura de diferentes políticas; e “inspiração”, quando uma política pública pode inspirar uma mudança política em outro contexto, mas o produto resultante dessa mudança não está baseado na política original.

Eles ressaltam ainda que o tipo de transferência está diretamente relacionado aos atores envolvidos e ao momento no ciclo de formulação de políticas públicas em que ocorre a transferência. Eles sugerem, por exemplo, que políticos eleitos tendem a buscar por soluções “simples” e, portanto, recorreriam com maior frequência à cópia ou à emulação, enquanto burocratas seriam mais propensos às combinações. De forma similar, enquanto emulação tende a ser mais útil na fase de “agenda *setting*” (definição da agenda), cópia e combinação seriam mais úteis na fase de formulação ou implementação de uma política ou de um programa.

Em relação aos fatores que favorecem ou dificultam o processo de transferência de políticas e que podem levar ao fracasso do empreendimento,

Dolowitz e Marsh (2000) afirmam que seriam três os principais fatores. O primeiro deles está ligado à falta de informações detalhadas a respeito da política original, ou “*uninformed transfer*”; o segundo diz respeito à incompletude do processo de transferência que não incorpora todos os elementos contextuais necessários para o sucesso da política, ou “*incomplete transfer*”; o terceiro está relacionado à falta de atenção pelos agentes de transferência das diferenças econômicas, políticas, culturais e sociais dos contextos de origem de uma política e do contexto de destino.

Já para Evans (2009), da literatura inspirada pelo caso Inglês foi possível identificar três grupos de obstáculos no processo de transferência de políticas: obstáculos “cognitivos”, na etapa de pré-decisão; obstáculos “ambientais”, na fase de implementação; e ainda um conjunto de obstáculos ligados à opinião pública. As principais barreiras cognitivas a serem superadas são questões relacionadas à cultura organizacional vigente e ao processo de assimilação cultural das alternativas políticas. As questões “ambientais” vão desde a ausência de uma estratégia adequada de mobilização das redes de interesse até a gargalos estruturais (institucionais, políticos e socioeconômicos) que tenham impacto na conformação da política. Já entre os obstáculos ligados à opinião pública estão questões associadas à construção da narrativa que fundamenta o processo, o adequado envolvimento das organizações afetadas pela formulação da política, além da implementação de ferramentas adequadas de controle, de monitoramento e de avaliação que garantem a transparência do processo.

Embora o presente arcabouço teórico seja bastante amplo e compreensivo, os autores citados (DOLOWITZ; MARSH 2000; EVANS, 2009) afirmam que essas questões são úteis na organização do conhecimento existente dos processos de transferência de políticas e na orientação de trabalhos futuros, mas que a própria emergência de novos processos, bem como de suas propostas explicativas permitiria a incorporação de novos conceitos e categorias de análise.

6.2 Modalidades de disseminação de políticas: categorias independentes de análise ou dimensões de um mesmo processo?

Na seção anterior, constatou-se que as transferências de políticas são processos complexos e que não podem ser explicadas apenas pela lógica da globalização. Constatou-se também que, para uma melhor compreensão do processo, são necessárias algumas variáveis relacionadas aos atores, às fontes e ao conteúdo das transferências.

Nessa seção, serão examinadas as correntes teóricas que propõem analisar as transferências de políticas a partir de três modalidades: I) transferência de políticas mediante programas de Cooperação Sul-Sul; II) circulação de normas via Organizações Internacionais e; III) disseminação mediante à regionalização.

Como serão debatidas mais detalhadamente nas sessões 4 e 5, as três modalidades fornecem importante pressupostos teóricos para um melhor exame da cooperação brasileira no Haiti, em políticas públicas para segurança alimentar e agricultura familiar.

Contudo, a aplicação desse quadro de análise ao caso supracitado também evidencia o emaranhamento entre diversos processos: nacionais, intergovernamentais e transnacionais. E, por essa razão, permite comprovar a hipótese do "imbricamento" entre as três modalidades de difusão internacional.

A abordagem em termos de *world politics* (ROSENAU, 1997) tem melhorado e ampliado as ferramentas da análise da passagem de uma situação de estados centralizados (*state-centred*) a um mundo multicêntrico (*multi-centric world*). O enfoque cruza vários parâmetros, em particular alguns bem relevantes para as políticas de compras da agricultura familiar: 'a proliferação dos atores', a 'emergência de soluções interdependentes', 'a fraqueza ou o retrocesso do Estado', 'a difusão da pobreza no mundo em desenvolvimento' (Rosenau, 1997).

Em relação aos processos de transferência de políticas centrados nos Estados (*state-centred ou bilateral*), Evans (2009), afirma que essa abordagem está fortemente baseada nas teorias de transformação. Assim, segundo essas teorias, a transferência de políticas públicas joga um papel central na transformação do Estado que parte de suas atribuições clássicas de promover justiça social, para um papel de competidor buscando potencializar seus ganhos com processo de globalização.

A partir dessa abordagem, Evans (2009) advoga que a transferência de políticas entre dois países pode ser explicada parcialmente pelo compartilhamento

de problemas similares em suas políticas públicas, ou ainda pelas similaridades econômicas, culturais, sociais e ideológicas.

Embora o termo de “Cooperação Sul-Sul” ou CSS seja amplamente utilizado, Leite (2012) ressalva que o conceito ainda carece de uma formulação mais consensuada na academia. Para os fins desta pesquisa, considera-se a proposta de Ayllón Pino (2011), segundo a qual a CSS destaca como fenômeno internacional que atua em duas dimensões:

“Uma dimensão política que contempla uma modalidade de cooperação entre países que querem reforçar suas relações bilaterais e coligar-se multilateralmente para ganhar poder negociador nos temas e agenda global. A outra dimensão mais técnica em que dois ou mais países adquirem capacidades individuais e coletivas através de intercâmbios cooperativos em conhecimentos, tecnologia e know-how” (AYLLON PINO, 2011, p. 274).

A definição proposta por Ayllón Pino fornece elementos interessantes para compreender a Cooperação Sul-Sul como uma modalidade de disseminação de políticas. Ainda que a narrativa oficial sustente que a Cooperação Sul-Sul brasileira seja pautada pelo princípio da solidariedade internacional (IPEA; ABC, 2010), o engajamento do Brasil em disseminar através da Cooperação Sul-Sul instrumentos domésticos de luta contra a fome e a pobreza, permitiu ao país aceder a uma posição de prestígio internacional sem precedentes¹⁰.

Seria o caso, por exemplo, dos modelos de política de compras públicas da agricultura familiar que foram difundidos pelo Brasil, em parceria com a FAO e com PMA, tanto na África (Moçambique, Etiópia, Senegal, Malawi e Níger) como na América Latina e no Caribe (Haiti, Colômbia, Equador, Paraguai) (SILIPRANDI, 2013).

Essa modalidade de disseminação pelo Brasil das políticas públicas para agricultura familiar esteve muito associada à diplomacia presidencial nos dois Governos Lula. Além de ter sido o presidente brasileiro com maior número de viagens internacionais na história do Brasil, as políticas brasileiras para erradicação da fome e da pobreza estiveram no centro da agenda na maioria das missões oficiais nos dois mandatos (INSTITUTO LULA, 2015).

¹⁰ Em um intervalo de 10 anos, o governo logrou eleger dois brasileiros como principais dirigentes de duas importantes organizações internacionais do sistema das Nações Unidas (FAO e OMC). Ademais o Brasil foi escolhido como sede de importantes eventos internacionais como: a Conferência das Nações Unidas para Desenvolvimento Sustentável, a Copa do Mundo da FIFA e os Jogos Olímpicos.

A chegada de Lula à presidência, em 2004, também representou um marco para as relações bilaterais e para a cooperação Brasil e Haiti. O Presidente Lula não foi apenas o primeiro estadista brasileiro a realizar uma visita oficial ao Haiti, mas também aquele com o maior número de visitas. Lula chefiou delegações ao Haiti por três vezes ao longo dos dois mandatos, sendo a primeira delas antes de completar 10 meses à frente do Governo (BRASIL, s.d.).

Por outro lado, segundo certos autores, a adoção de novas políticas depende menos da transferência bilateral do que da produção e difusão de normas sob a influência de arenas internacionais (MEYER et al, 1997). Dessa forma, organizações internacionais, coalizões de interesse, redes acadêmicas e comunidades epistêmicas que produzem “convergências transnacionais” em áreas como comércio internacional, assistência alimentar e proteção ambiental (EVANS, 2009) atuam como importantes vetores na transferência de políticas pela circulação de normas internacionais.

Risse-Kappen (1995) propõe o entendimento da internacionalização das políticas por meio da “socialização de normas internacionais nas práticas domésticas”. A partir da análise empírica dos processos de integração econômica e monetária na União Europeia, o autor enfatiza a interação de Estados e atores transnacionais, argumentando que as estruturas internas do Estado, bem como as instituições internacionais, servem de mediadores para a influência política dos atores transnacionais. Trata-se de superar as observações binárias (nacional/internacional; estado nação/mundo global, etc.) procurando ferramentas teóricas e empíricas que permitam ler os encaixes entre os processos aqui evocados, para caracterizar empiricamente os “graus de institucionalização internacional: i.e., a regulação setorial mediante acordos bilaterais, regimes multilaterais ou organizações internacionais” (Risse-Kappen (1995).

Ainda, segundo Dolowitz e Marsh (2000), organizações intergovernamentais como OCDE, FMI e a ONU têm desempenhado um papel crescente em disseminar ideias, programas e instituições ao redor do Globo. Nesse sentido, essas organizações influenciam diretamente gestores nacionais de políticas públicas por meio de políticas de condicionalidades de empréstimos, ou, ainda, indiretamente por meio de informações disseminadas em suas conferências e relatórios.

Sendo assim, DOLOWITZ; MARSH, 2000; EVANS, 2009 concordam em que Organizações Intergovernamentais, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e Organizações internacionais do Sistema das Nações Unidas contribuíram significativamente para acelerar processos voluntários ou impositivos de transferência de políticas públicas, em particular econômico-financeiras.

Evans (2009) acrescenta que esse tipo de transferência tem sido mais recorrentemente observado em países em desenvolvimento, Estados em transição e Estados emergindo de conflitos que dependem mais fortemente da assistência internacional, de empréstimos e de investimentos externos.

Como apontado por Sabourin et al (2014), parece ser o caso do papel da FAO e do PMA na difusão dos programas de compras públicas de produtos da agricultura familiar na África e na América Latina.

Ao examinar a função de instituições multilaterais na internacionalização dos instrumentos brasileiros para a erradicação da fome e da pobreza, Milhorange (2016) chama atenção para uma interessante duplicidade. Organizações Internacionais como a FAO e o PMA são, ao mesmo tempo, arenas de formulação de normas internacionais e vetores na sua difusão.

Como será notório nos capítulos 4 e 5, a FAO e o PMA foram as principais arenas de “validação”, em âmbito internacional, dos programas brasileiros de compras locais e para “tradução” daqueles instrumentos em “boas práticas”. Como evidenciado por Milhorange (2016), esse processo não ficou livre de conflitos e esteve diretamente associado a uma intensa atuação diplomática do Governo e da sociedade civil brasileira, à trajetória de alguns indivíduos e às suas coalizões de interesse.

Ao mesmo tempo, a FAO e PMA atuaram como importantes vetores de disseminação das ditas boas práticas, sendo por meio da produção de documentos técnicos sobre os programas brasileiros de compras locais, sendo ao focar a chamada “experiência brasileira” em reuniões e eventos internacionais, sendo ao incorporar elementos dos programas brasileiros em suas estratégias de atuação.

Cumprir notar também que essa difusão foi objeto de resistência por parte de outros Estados-membros, mas também da própria burocracia das instituições multilaterais. Como será visto no caso da cooperação brasileira no Haiti, tal

resistência não é menos relevante, principalmente no que diz respeito ao conteúdo dos processos de transferência.

Em relação à terceira modalidade, a literatura sobre a União Europeia aborda duas formas de europeização que podem ser facilmente aplicadas ao caso latino-americano: a europeização pelos processos estatais de integração regional e a europeização “por baixo” ou “pela base” (PASQUIER; WEISBEIN, 2004).

Em relação ao processo de integração regional do nível governamental, Dabène (2009) chama atenção para a dimensão política dos mecanismos de integração regional na história da América Latina, especialmente após a Segunda Guerra Mundial. O autor aponta que a história da integração latino-americana é marcada pela instabilidade, com importantes momentos de paralisação e relance.

É indiscutível que a região tenha experimentado um importante relance da integração regional a partir dos anos 2000. A chegada de Lula à presidência do Brasil coincide com a ascensão de partidos autoidentificados como “campo progressista” em vários países da região, como: na Argentina, no Paraguai, no Uruguai, na Bolívia, no Peru, no Equador, na Venezuela.

Ainda que Dabène (2009) aponte os limites desse relance e as contradições na sobreposição de iniciativas como UNASUL, Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) e CELAC, esses mecanismos intensificaram sobremaneira o intercâmbio entre seus membros, em matéria de políticas públicas.

Embora esse intercâmbio tenha ocorrido em distintos níveis – oficiais eleitos, burocratas, partidos políticos acadêmicos, organizações da sociedade civil – este trabalho trará, patentemente a análise das transferências de políticas em dois níveis: entre Governos e entre movimentos sociais.

Desde sua fundação, em 2013, a CELAC tem a cooperação e a implementação de políticas para erradicação da fome e da pobreza como uma de suas principais prioridades (CELAC, 2013). Para tanto, instituiu-se no marco da Comunidade importantes reuniões especializadas como a Reunião Ministerial sobre Desenvolvimento Social, Erradicação da Fome e Pobreza, e a Reunião de Ministros da CELAC sobre Agricultura Familiar.

Segundo Rondo e Lopes (2016), os acordos emanados dessas reuniões e a adoção do “Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Pobreza 2025 da CELAC” (PLANSAN CELAC) apontam para um esforço concertado de

supranacionalização de um conjunto de políticas públicas, com especial relevo para aquelas ligadas à agricultura familiar e à segurança alimentar e nutricional.

Na declaração emanada da Reunião de Ministros da CELAC sobre Agricultura Familiar, realizada em Brasília em 5 e 6 de novembro de 2013, lê-se:

3. Enfatizam o papel dos diferentes **mecanismos institucionais** diferenciados que priorizem o financiamento, crédito rural (recursos e serviços financeiros) e da **aquisição de produtos da agricultura familiar** como ferramentas importantes para promover a produção e retenção no campo de agricultores familiares, camponeses e indígenas (...) 4. Reconhecem que, além de programas de **compras institucionais** e apoio na comercialização, apoio à produção e à inclusão dos agricultores familiares, camponeses e indígenas (...) ¹¹; (CELAC, 2013)

De maneira ainda mais incisiva, no PLANSAN CELAC 2025 lê-se que um dos pilares da estratégia da Comunidade para erradicação da fome é: “Fortalecer y/o desarrollar políticas y programas nacionales de compras públicas a la Agricultura Familiar de acuerdo a las características de cada uno de los países.” (CELAC 2015)

Em relação à regionalização pela base, a literatura sobre a UE (PASQUIER; WEISBEIN, 2004) considera que redes transacionais de interesse contribuíram significativamente para o processo de integração regional. Isso, à medida que logram se organizar para influenciar, em nível Comunitário, pela adoção de determinadas diretrizes com impacto na formulação de políticas em âmbito nacional, territorial e local.

De forma similar, Dabène (2009) trata do surgimento de mecanismos visando a participação de parlamentares, organizações da sociedade civil e governos locais nos espaços regionais de decisão, e, apesar de demonstrar-se cético quanto ao potencial democratizante dessas iniciativas, reforça a contribuição dessas coalizões para o processo de integração latino-americana.

Como indica Della Porta e Kriesi (1999), em um cenário de crescentes interações entre contextos nacionais e internacionais, a que os autores se referem como “*globalizing world*”, a literatura sobre movimentos sociais tem gradativamente

¹¹ Destacan el papel de los mecanismos institucionales diferenciados, que prioricen el financiamiento, el crédito rural (recursos y servicios financieros) y la adquisición de productos de la agricultura familiar como instrumentos importantes para fomentar la producción y la permanencia en el campo de las y los agricultores familiares, campesinos e indígenas (...) 4. Reconocen que, además de los programas de compras institucionales y apoyo a la comercialización, el soporte a la inclusión productiva de las y los agricultores familiares, campesinos e indígenas (...).

se apoiado na ciência política, a fim de complementar suas concepções originais e nos estudos comparados, a fim de demonstrar o impacto das mobilizações em nível nacional, regional e global.

Dessa forma, a regionalização “por baixo” no tema das compras locais na América Latina e no Caribe vem também das aspirações de reforma dos movimentos sociais, em particular daqueles representantes de grupos esquecidos pelo desenvolvimento do crescimento econômico e agrícola, organizados em nível regional e internacional, como a Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos da América Latina e Caribe e Via Campesina no âmbito da REAF (MARTINS; SILVA 2011; GRISA; PORTO, 2015).

Nesse mesmo espírito, no âmbito da iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, o Governo e o Congresso brasileiro, com apoio da FAO, lançaram um mecanismo de cooperação parlamentar para a erradicação da fome e da pobreza: a Frente Parlamentar contra a Fome.

A Frente parlamentar esteve diretamente envolvida em processos de formulação e adoção de marcos legais para segurança alimentar e nutricional, e direito humano à alimentação adequada em 10 países na região (FPCH, 2017).

Além de apoiar parlamentares para incidirem no âmbito das assembleias legislativas nacionais, a Frente também se propõe a incidir em parlamentos regionais, como Parlatino, no processo de harmonização de leis como um pilar da integração regional.

Na esteira desse processo, em dezembro de 2016, a Frente impulsionou a adoção pelo Parlatino de uma Lei modelo da agricultura familiar. Dentre outras referências às políticas brasileiras para fortalecimento da agricultura familiar, a Lei propõe em seu artigo 9 que os países da região adotem políticas públicas e programas de compras públicas da agricultura familiar (FPCH, 2017).

Em outras palavras, a integração regional latino-americana e caribenha foi, ao mesmo tempo, arena de internacionalização das demandas de movimentos sociais e vetor de importação de determinadas políticas e programas para âmbito nacional. Se por um lado os movimentos sociais se beneficiaram dos espaços criados pelos processos de regionalização intergovernamental, por outro foram os responsáveis por um processo de regionalização paralela, na medida em que internacionalizaram demandas locais e importaram soluções validadas regionalmente.

É precisamente essa complexidade do emaranhamento de processos de transferência de políticas que esperava-se analisar e entender com os estudos de caso da cooperação brasileira no Haiti, em programas de compras locais.

CAPÍTULO 2 - EXPLORAÇÃO COLONIAL, LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO E COMPRAS LOCAIS: PANORAMA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO HAITI

No capítulo anterior, falou-se sobre o reposicionamento da segurança alimentar e nutricional e do desenvolvimento rural na agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento. Ainda, ressaltou-se também a respeito de como o Brasil foi, ao mesmo tempo, um dos principais promotores dessa mudança ao engajar-se na disseminação internacional de instrumentos domésticos para erradicação da fome e da pobreza. Por fim, examinou-se os pressupostos teóricos que possibilitarão a verificação sobre como se deu essa disseminação no caso haitiano.

Essa seção será dedicada a uma breve apresentação do contexto em que se inserem os dois casos estudados. A primeira seção desse capítulo aborda o desenvolvimento rural em perspectiva histórica, evidenciando a formação de alguns elementos cognitivos e ambientais com significativo impacto na adaptação dos modelos em âmbito nacional. A segunda seção enfoca nos principais indicadores de segurança alimentar e nutricional que justificam a complexidade do cenário em que ocorreram as transferências. Por fim, posiciona-se o tema das compras locais no debate público haitiano como forma de identificação dos principais atores, suas coalizões de interesse e os conflitos.

1. *AYTI CHERI*¹²: DESENVOLVIMENTO RURAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

A independência haitiana é comumente interpretada como uma rebelião de escravos, mas a questão fundiária e o modelo de produção agrícola foram peças centrais nesse processo. Ou seja, muito além de uma questão racial, a tensão social

¹² “Meu querido Haiti” (tradução nossa) é o título de uma canção patriótica muito popular no meio rural que exalta, dentre outras coisas, abundância de recursos naturais e a produção agrícola local.

que se arrasta até os dias atuais está diretamente relacionada ao processo histórico de desenvolvimento rural no país.

Portanto, para um melhor entendimento de alguns dos jogos de interesse que serão evidenciados ao logo deste trabalho, faz-se necessário resgatar alguns elementos dessa história.

Em 1492, Cristóvão Colombo, em sua primeira viagem às Américas, estabeleceu um povoado espanhol, Navidad, na costa Norte da ilha de Hispaniola, onde hoje é o Haiti. Esse assentamento foi destruído pelos nativos, mas Colombo, em uma viagem posterior, estabeleceu Isabela mais ao Leste, na costa Norte.

A colônia espanhola, chamada Santo Domingo, tornou-se um ponto de partida para expedições posteriores e forneceu suprimentos para os conquistadores no México e em outros lugares. Os espanhóis receberam propriedades na ilha e o direito de compelir o trabalho dos nativos.

A população nativa quase desapareceu, durante a primeira metade do século XVI, resultado de epidemias e escravidão. Como consequência disso, houve o desaparecimento da população nativa de Hispaniola. Mesmo na República Dominicana, a população não é mestiça como é o caso em grande parte da América Latina.

Depois da conquista do México e do estabelecimento da Nova Espanha, Santo Domingo perdeu o *status* de centro administrativo e sua economia tornou-se carente de dinamismo. No final do século 16, a Espanha estava perdendo o controle dos mares para as forças francesas, holandesas e britânicas. Os piratas saqueavam colônias fracas como a de Santo Domingo. Em meados do século XVII, colonizadores franceses ocuparam a ilha de Tortuga, ao largo da costa Norte da Hispaniola e, mais tarde, os huguenotes franceses começaram a colonização da costa Norte, onde agora é o Haiti. O estabelecimento francês se deu no primeiramente conhecido como Sainte-Dominigue, mas, mais tarde, o nome Haiti foi adotado, tendo por base o nome nativo para a área que significava montanhoso.

Durante o século 18, a colônia francesa cresceu e prosperou. Na época da Revolução Francesa, o Haiti estava produzindo mais da metade de todo o café produzido no mundo. Ainda, o Haiti estava gerando 40% do açúcar para a França e para a Grã-Bretanha, representando 40% do comércio exterior da França em uma época em que esse país era o dominante da Europa.

A prosperidade da colônia francesa foi baseada na escravidão. Na época da Revolução Francesa, a população de escravos no Haiti estava entre 500 e 700 mil. A maioria era de escravos importados da África, predominantemente da região Centro-Oeste-africana de Dahoumey. O trabalho duro das plantações, juntamente com as epidemias endêmicas nos trópicos, manteve a taxa de mortalidade elevada, exigindo a importação contínua de escravos da África. A origem dos escravos em Dahoumey deixou seu efeito sobre a cultura do Haiti, particularmente na religião conhecida como Voodoo.

O século de dominação dos escravos brancos sobre as mulheres africanas produziu uma subpopulação de mulatos. Os mulatos, que eram descendentes da elite branca, receberam privilégios especiais que levaram muitos a acumularem terra e alguma riqueza.

Durante o século 18, as comunidades de escravos fugidos desenvolveram-se nos desertos montanhosos. Esses povos foram chamados marrons em decorrência da palavra espanhola “cimaron” equivalente a selvagem.

Durante quase 10 anos, essas comunidades marrons realizavam ataques contra as grandes propriedades escravocratas. Nesse período, os marrons adquiriram uma importante experiência militar em ataques às grandes plantações. Os mulatos, por sua vez, adquiriram similar experiência quando serviram nas unidades francesas que buscavam suprimir a guerra dos marrons.

Os mulatos tinham um interesse próprio em preservar a escravidão na colônia por causa do modelo de produção agrícola, mas queriam que seu *status* legal e social fosse igual ao dos brancos.

Com as mudanças políticas que ocorreram na França na época da Revolução Francesa, a Assembleia Nacional decretou que, os mulatos das colônias que possuíam terras e pagavam impostos, teriam os direitos dos cidadãos, incluindo o direito de voto. Os administradores coloniais no Haiti se recusaram a conceder esses privilégios a esses povos, que se rebelaram, mas foram duramente reprimidos pelos franceses, com o apoio de voluntários negros.

Em 1791, um grupo de líderes negros, incluindo alguns marrons, iniciou uma rebelião de escravos. Ao longo da costa Norte, os escravos massacraram todos os brancos que encontraram. Estima-se que dez mil negros e dois mil brancos foram mortos, e que a maior parte das plantações foram destruídas.

Três líderes rebeldes negros, Toussaint, Dessalines e Petion escolheram não se aliar com os administradores republicanos franceses do Haiti e, em vez disso, comprometeram-se com os representantes do rei espanhol em Santo Domingo.

Acredita-se que Espanha e Grã-Bretanha concordaram em se unir contra a França, dividindo o Haiti entre eles e controlando a produção de café e de açúcar em toda a ilha. Ainda, forneciam suprimentos para dois exércitos liderados por negros haitianos.

Contudo, Toussaint, o líder negro que se aliou à Espanha realista, decidiu mudar de lado. O fator decisivo foi que as autoridades francesas republicanas haviam abolido a escravidão, mas a Espanha, embora tivesse prometido também abolir, não havia cumprido essa promessa em relação ao território que capturara.

Em 1796, as forças mulatas tentavam depor o comandante francês do controle colonial, e Toussaint veio em seu auxílio. Em gratidão, o comandante tornou Toussaint vice-governador do Haiti.

Em 1802 Napoleão Bonaparte enviou 16 a 20 mil soldados, sob o comando de seu cunhado, a fim de controlar Toussaint. Essas forças, com a ajuda de forças brancas e mulatas, desgastaram o exército de Toussaint, que se rendeu após ser traído por dois dos seus principais comandantes.

Quando Napoleão restaurou a escravidão na ilha caribenha da Martinica, os líderes haitianos voltaram a se rebelar contra os franceses. Contudo, com a eclosão do conflito com a Grã-Bretanha, o Haiti deixou de ter importância estratégica para a França, que já não estava disposta a investir recursos militares para suprimir a rebelião.

Então, em 01 de janeiro de 1804, o comandante das forças francesas no Haiti fugiu para a Jamaica, deixando o país sob o controle do ex-escravo Jean-Jacques Dessalines, que declarou a independência em relação ao jugo da França e se autoproclamou Imperador do Haiti.

Como parte dos esforços de construção de um Estado nacional, Dessalines tentou criar para si uma corte e incentivou a criação de laços entre negros e mulatos, inclusive através de casamentos. Contudo, seus esforços foram ridicularizados, tendo, inclusive, o principal líder militar mulato, Alexandre Petion, recusado a oferta de casamento com uma filha de Dessalines.

Dessalines fracassou também em seus esforços de retomar o modelo colonial de exploração agrícola, baseado em grandes plantações com mão de obra forçada. Acabou assassinado, provavelmente pelas ordens de um ou mais líderes mulatos.

Após a morte de Dessalines, a elite mulata convocou uma assembleia constituinte que elegeu Henri Christophe, um general negro, para Presidente do país e Alexandre Petion para dirigir a legislatura. O episódio marca o início de uma tradição política no Haiti extremamente atual, a chamada política de “*doublure*”, em que a elite mulata apoia um líder negro, a fim de neutralizar tensões e ter garantidos seus interesses.

Contudo, Christophe não tinha intenções de ser um Presidente fantoche e tentou assumir o controle militar de Porto Príncipe, mas fracassou diante da resistência dos mulatos liderados por Petion. Christophe marchou então para o Norte e capturou Cap Haitien, onde se autoproclamou Rei Henry I. Em paralelo, no Sul, Alexandre Petion foi nomeado Presidente da República do Haiti, com a capital em Porto Príncipe.

Christophe também envidou esforços para reavivar o modelo colonial de agro-exportação. As plantações foram recuperadas sob o controle do Estado e os escravos, mesmo libertos, não podiam deixar a terra. Apesar do regime de trabalho forçado, foram adotadas medidas para garantir que os trabalhadores ficassem com uma parte da colheita e, com a prosperidade do modelo de exportações, as condições de vida dos camponeses também melhoraram.

Já na República de Petion, no Sul, as condições tomaram uma direção muito diferente. Petion, que se autoproclamou Presidente vitalício, acreditava nos ideais e nas políticas da Revolução Francesa. Ele distribuiu as terras de propriedade do Estado em pequenas parcelas para criar uma sociedade de camponeses livres. A terra foi dada gratuitamente aos seus soldados e vendida a baixo custo aos demais interessados. Os pequenos agricultores da República desenvolveram modelo de produção voltado para autoconsumo e para abastecer o mercado externo, abandonando as culturas para exportação, como a cana-de-açúcar. Alguns deles mantiveram cultivo comercial de café, mas não em quantidade suficiente para gerar receitas com exportação. Sem a produção de cana-de-açúcar, as usinas de açúcar e outras empresas subsidiárias tiveram que fechar, gerando uma forte crise econômica.

Assim, pode-se dizer que, no Sul, o haitiano médio era um indivíduo pobre, mas livre e relativamente satisfeito. No Norte, o haitiano médio era um trabalhador ressentido, mas comparativamente próspero. Essa divisão do Haiti tornou possível a coexistência de diferentes modelos de instituições políticas e econômicas, com especial relevo para o meio rural.

2. *PI BOM PEYI PASE OU NANPWE*¹³ : O ESTADO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Na seção anterior, foi demonstrada como a questão agrária e modelo de produção rural estiveram no centro dos processos de independência e construção do Estado nacional haitiano. Também, como as elites nacionais se dividiram em dois modelos de desenvolvimento rural: um pautado no monocultivo para exportação, e outro na produção de alimentos para abastecimento do mercado interno. Evidenciou-se, ainda, como o país sempre foi objeto de disputa entre metrópoles coloniais e pós-coloniais. Nessa seção trata-se do estado atual da segurança alimentar e nutricional.

O Haiti é o país mais pobre das Américas, ocupando a 161ª posição entre os 186 países avaliados quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano. Apesar de mais de 50% da população viver em áreas rurais, mais de 50% da oferta nacional de alimentos vem de importações e assistência alimentar internacional.

Por sua posição e características geográficas, o país figura entre os mais vulneráveis e afetados por desastres socioambientais na região. Localizado na rota principal de furacões do Atlântico, o país está exposto a tempestades severas de junho a novembro. Além disso, o alto grau de desmatamento, associado a uma situação de profunda pobreza, a alta densidade de população (350 habitantes / km²), e uma severa crise de instabilidade política que assola o país há décadas, contribuem fortemente para o agravamento da situação.

¹³ “nenhuma outra terra é tão bonita quanto essa” (tradução nossa). Trecho da canção patriótica “*Ayti cherie*”.

anos 80. Nessa ocasião, o país era capaz de garantir a maioria das necessidades alimentares e nutricionais por meio da produção local de alimentos.

Assim, nessa situação, inúmeros são os esforços da comunidade internacional em responder às crises enfrentadas pelo país e de promover, de forma sustentável, a melhoria das condições de vida do povo haitiano e a sua resiliência.

A despeito do imperativo ético de responder tempestivamente às necessidades da população afetada, é crescente a preocupação em relação às soluções sustentáveis para o problema da insegurança alimentar através de atividades produtivas que possam, efetivamente, contribuir na geração da renda familiar, a fim de reduzir a pobreza da família em áreas rurais, e promover o desenvolvimento rural sustentável.

A agricultura continua a ser o setor mais importante da economia haitiana, respondendo por cerca de 25% do PIB e por mais de 50% da força de trabalho. A maior parte dos agricultores pratica a agricultura de subsistência em pequenas explorações agrícolas (menos de meio hectare) e com pouco ou nenhum acesso a insumos básicos agrícolas.

Assim, ao longo das últimas cinco décadas, a taxa média de crescimento da produção agrícola do Haiti permaneceu abaixo de 1%, principalmente devido a uma combinação de fatores, especialmente: (1) a falta de insumos agrícolas e infraestrutura de produção de base; (2) uma redução no tamanho das propriedades agrícolas familiares (menos de 0,5 hectare) que levam à alta pressão sobre os recursos naturais e do ambiente; (3) eventos meteorológicos extremos agravados pelas mudanças climáticas; (4) cerca de 85 % das bacias degradadas e terreno acidentado com baixa cobertura de vegetação expõem o solo à erosão; (5) um fraco serviço local na extensão rural e apoio aos produtores.

A produção agrícola do Haiti é, portanto, confrontada com problemas estruturais que impedem um rápido desenvolvimento. Dentre eles: a elevada fragmentação da propriedade da terra, a falta de acesso a sementes, insumos e fertilizantes de boa qualidade, a ausência quase total de oportunidades de crédito agrícola para os pequenos produtores, a fragmentação da rede comercial, a competição de produtos importados nos mercados locais, a falta de infraestrutura agrícola e rodoviária para facilitar o processamento de produtos e sua comercialização e a fraqueza institucional de organizações de produtores.

No entanto, no país ainda são encontradas áreas geográficas de alta produção agrícola que, inclusive, geram excedentes de produtos - como o milho e o sorgo - em quantidades suficientes para satisfazer o mercado interno.

Nesse sentido, com apoio da comunidade internacional, o Governo atual apresentou uma estratégia nacional para o desenvolvimento socioeconômico do país, para o período 2012-15. De acordo com o referido plano de investimentos, as prioridades para o setor agrícola seriam: (1) o reforço das capacidades da MARNDR, (2) o fortalecimento dos serviços básicos para fornecer suporte para a comunidade agrícola e (3) o desenvolvimento de uma parceria entre os serviços governamentais, o setor privado e grupos de agricultores, inclusive por meio de uma estratégia de promoção de programas de compras locais.

Ademais, vale notar que, para o período 2013-2016, as prioridades das Nações Unidas (ONU, 2015) no Haiti são: (1) contribuir para a capacitação e fortalecimento das instituições democráticas, (2) contribuir para o reforço das capacidades de liderança de autoridades e comunidades locais para o planejamento e gestão, (3) contribuir para o reforço da governação econômica para o governo e para os partidos sociais haitianos implementar uma criação de emprego decente e de política econômica (4) contribuir para a melhoria do acesso equitativo aos serviços sociais básicos.

3. DA LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO À PROMOÇÃO DAS COMPRAS LOCAIS

O debate político sobre compras locais no Haiti está estreitamente associado à questão dos impactos da liberalização do comércio da agricultura local.

As entrevistas de campo¹⁴ apontaram que o tema das compras locais ganhou força na sociedade e na agenda política, nos anos 2000, em resposta ao rápido declínio da produção local de alimentos nos anos 90, e consequente agravamento da situação de fome e pobreza rural que já assolava o país.

¹⁴ Entrevistas com funcionários e ex-funcionários do MARNDR e do BMDPP ; dos escritórios nacionais da FAO e do PMA; representantes das ONG VETERIMED e BND; representantes da Via Campesina haitiana.

Embora a literatura sobre o assunto seja escassa, um estudo encomendado pelo Governo haitiano à FAO evidencia a relação direta entre as tarifas de importação de alimentos, a produção do setor agrícola haitiano e a segurança alimentar e nutricional no país (FAO, 2014).

Estudos de caso sobre a relação entre os acordos de livre comércio firmados pelo país nos anos 90, e o declínio da produção de arroz na mesma década parecem corroborar com essa impressão (Georges, 2004).

Juntamente com o milho e a mandioca, o arroz é um dos principais elementos da dieta haitiana. Até o início dos anos 80, o Haiti era autossuficiente na produção de arroz. No entanto, desde então a produção de arroz no Haiti entrou em sério declínio, ano após ano, afetando seriamente o bem-estar econômico dos agricultores haitianos e dezenas de milhares de pessoas que participam da cadeia, seja no cultivo, no processamento e na comercialização.

Embora esse declínio possa ser atribuído a uma variedade de causas, incluindo a degradação ambiental e conseqüente escassez de recursos naturais, a falta de acesso a crédito ou ainda as más condições dos canais de irrigação, o epicentro desse fenômeno parece coincidir com a adoção de políticas comerciais que tornaram o Haiti o país mais "aberto" ao comércio internacional, dentre todas as nações caribenhas. Isso permitiu que grandes quantidades de arroz americano de baixo custo inundassem o mercado haitiano.

Esse cenário intensificou-se dramaticamente em meados da década de 1990. Durante esse período, o consumo total de arroz aumentou significativamente em resposta ao rápido crescimento populacional. Nesse mesmo período, a porcentagem de arroz importado, que era consumida no país, aumentou e superou o arroz produzido nacionalmente em meados daquela década (Gráfico 1).

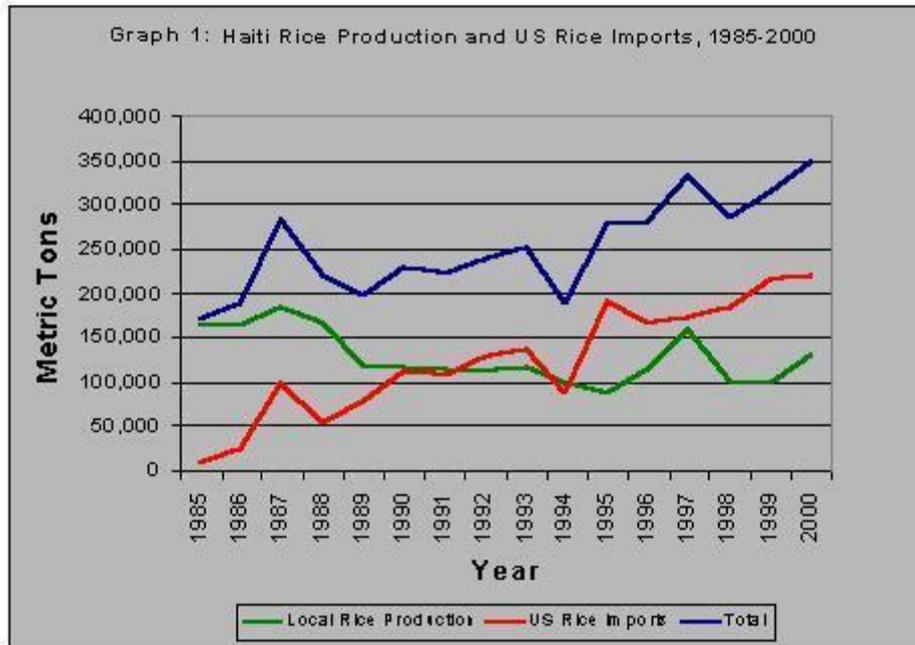


Gráfico 1 - Produção de arroz no Haiti e a importação de arroz dos EUA, 1985. Fonte: Georges (2004)

O arroz importado dos Estados Unidos da América (EUA), conhecido popularmente como "arroz de Miami" (porque o arroz, como a maioria das exportações dos EUA para o Haiti, é expedido do principal porto de Miami, Flórida), desde então compõe a maior parte do consumo de arroz no Haiti.

A redução das tarifas de importação é um dos principais elementos das políticas de liberalização do comércio defendido e, muitas vezes, mandatado por instituições financeiras internacionais como o FMI e o BM, como parte dos pacotes de empréstimos que negociam com os países em desenvolvimento. Em 1994, o governo do Haiti firmou um novo acordo com o FMI que continha uma "estratégia de ajuste estrutural de médio prazo", que "incluía amplas medidas de liberalização do comércio" (FMI, 2001, p. 43). Em 1995, quando esse acordo entrou em vigor, as tarifas de importação de arroz foram reduzidas drasticamente de 35% para 3% nos anos 2000 (a pauta consolidada sobre as importações de arroz é de 50%) (Charveriat apud Georges, 2004). Apenas como título ilustrativo, a tarifa externa comum relativa ao arroz, na zona da Comunidade dos Países Caribenhos (CARICOM), no mesmo período, era de 25% (FMI, 2001, p. 43).

A baixíssima tarifa de importação do arroz é apenas umas das políticas de liberalização do comércio que rendeu ao Haiti uma pontuação de 1 no índice do FMI

de restrição ao comércio, a partir de 1999. Isso, tornou o país o menos restritivo do comércio em todo o Caribe. No entanto, nos quase 15 anos que se seguiram, o Haiti também se manteve como o país de menor desenvolvimento relativo da região.

É consenso entre os entrevistados que a redução das tarifas de importação de arroz no país tornou mais difícil para os produtores locais desse produto competir com o produto importado. Um artigo publicado em 1999, depois de se avaliar a política de preços agrícolas e de alimentos no Haiti, concluiu que "a redução das tarifas do arroz e do milho levou à diminuição dos preços de varejo, mas aumentou significativamente o consumo de produtos importados ". O relatório de 2001 afirma que "a liberalização do comércio contribuiu para um grande aumento das importações de arroz, ao mesmo tempo em que a produção doméstica baixou substancialmente" (FMI, 2001, p. 45).

A inundação de arroz americano de baixo custo no mercado haitiano teve um grande impacto negativo no Haiti. O declínio da demanda por arroz produzido localmente tem sido devastador para uma população rural que já enfrenta os piores índices de pobreza rural da região e um dos piores do mundo. De acordo com a FAO, os produtores de arroz estão entre os grupos de maior vulnerabilidade socioeconômica no país.

Por fim, vale mencionar que, além de tarifas de importação que favorecem arroz estrangeiro, a concorrência entre os produtores de arroz haitianos e americanos não é exatamente justa. Enquanto a produção de arroz dos EUA é "subsidiada por uma variedade de mecanismos"¹⁵, a pequena e debilitada produção nacional de arroz não recebe nenhum tipo de apoio do governo, seja por meio de acesso a crédito, seja por meio da assistência técnica à extensão rural.

Apenas como ilustração, o ex-Ministro da Agricultura, *Pablo* (março de 2004 a junho de 2006) relatou que, quando era ministro, recebeu ofertas de propina de empresas estadunidenses para que adotasse uma série de medidas que levariam à completa desestruturação da produção local de arroz. Contou ainda ter tomado ciência de um estudo contratado pelas mesmas empresas para analisar possíveis vantagens comparativas do arroz haitiano, visto que a produção local resistia mesmo em um ambiente desfavorável. Segundo *Pablo*, o estudo teria indicado que, mesmo

¹⁵ Dobbs (2000) citado por Georges (2004). Tradução do autor.

sendo mais caro, o arroz produzido localmente era preferido pelos haitianos devido à sua qualidade e ao seu sabor.

Em resposta ao agravamento da insegurança alimentar e da pobreza rural no país, o MARNDR teria criado, em meados dos anos 2000, uma comissão para refletir sobre os desafios para o desenvolvimento rural no país e para elaborar uma estratégia para o lançamento do setor agrícola.

Além de funcionários do MARNDR, a comissão foi integrada também por parceiros da cooperação internacional interessados no tema da segurança alimentar e nutricional, tais como: a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID no acrônimo em inglês), cooperação francesa, cooperação canadense, FAO, PMA, IICA e organizações da sociedade civil, como OXFAM, Serviço de Alívio Católico (CRS no acrônimo em inglês).

Representantes da OXFAM teriam sido os primeiros a propor, de forma sistematizada, um debate sobre os mercados institucionais para a agricultura local, ao mesmo tempo em que o Programa de Aquisição de Alimentos ganhava repercussão internacional, devido aos importantes resultados para a erradicação da fome e da pobreza do Brasil.

Nesse contexto também não parece ser coincidência que vários relatos corroboraram para que, naquele espaço ou em distintas arenas institucionais ou não, a USAID tenha sido uma das maiores opositoras à ideia de canalizar recursos da cooperação internacional e de investimentos públicos em programas de fomento à agricultura camponesa, através da organização de mercados institucionais.

CAPÍTULO 3 – A DISSEMINAÇÃO PELO BRASIL DE POLÍTICAS DE COMPRAS LOCAIS: NO HAITI

No capítulo anterior tratou-se de examinar o contexto onde se desenvolveram os dois projetos de cooperação Brasil e Haiti em programas de compras locais. Nesse capítulo, apresenta-se um breve histórico da cooperação entre os dois países em matéria de segurança alimentar e nutricional. Na sequência, foca-se na caracterização e na análise dos dois projetos, tratando-se de evidenciar as modalidades de disseminação pelo Brasil dos programas de compras locais, presentes nos respectivos casos.

1. A COOPERAÇÃO BRASIL-HAITI EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DESENVOLVIMENTO RURAL

A afirmação do professor queniano Calestou Juma de que “para cada problema africano existe uma solução brasileira” talvez seja emblemático, não apenas para os estudos das relações Brasil-África, mas serve também como uma das melhores sínteses do fenômeno de disseminação pelo Brasil de políticas públicas para segurança alimentar e desenvolvimento rural nos últimos 15 anos.

Em que pese que o professor Juma, nesse momento, celebrasse os laços históricos entre o Brasil e a África. São vastas as referências na literatura sobre as similaridades sociais, econômicas e culturais entre os países latino-americanos, especialmente aqueles consequentes de um mesmo modelo de exploração colonial e pós-colonial (GALEANO, 1971).

Historicamente, a América Latina tem registrado os maiores índices de concentração de renda do Planeta e, como consequência, indicadores de insegurança alimentar e nutricional e pobreza rural pouco condizentes com a riqueza de recursos naturais encontrados na região.

Como bem lembrado por Eduardo Galeano, essa concentração apenas pode ser entendida, se analisada à luz da divisão internacional do trabalho e dos modelos de desenvolvimento impostos pelas metrópoles às suas colônias.

Há dois lados na divisão internacional do trabalho: um em que alguns países se especializam em ganhar, e outro em que se especializaram em perder. Nossa comarca do mundo, que hoje chamamos de América Latina, foi precoce: especializou-se em perder desde os remotos tempos em que os europeus do Renascimento se abalçaram pelo mar e fincaram os dentes em sua garganta. (GALEANO, 1971)

Países periféricos relegados pelo centro a exportar produtos agrícolas e minerais, as nações latino-americanas têm na terra o principal ativo econômico. Essa condição determina tanto a política interna quanto a externa, a regional e a nacional.

Como discutido no capítulo 1, por essa razão a segurança alimentar e nutricional e o desenvolvimento rural mereçam tal destaque na agenda de cooperação inter-regional, a exemplo da REAF, da Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025 (IALCSF) e do PLANLAN da CELAC.

Em que pesem as profundas diferenças geocossistêmicas entre os dois países, Brasil e Haiti partilham profundos laços de identidade cultural, cultivos agrícolas, de tradições alimentares, de organização social. Não por acaso os dois países terem o maior percentual de população afrodescendentes da América latina.

Para a maioria dos entrevistados¹⁶, essas poderiam ser as principais razões para uma aproximação regional sem precedentes dos dois países, no que se refere à busca por soluções para desafios na erradicação da fome e na promoção do desenvolvimento rural.

De fato, tomando por base as entrevistas realizadas no terreno e as conversas realizadas durante o período de observação, não seria prematuro afirmar que o Brasil repousa no imaginário haitiano como “irmão” que logrou romper com o ciclo de pobreza e subdesenvolvimento, “retornando” em auxílio dos seus familiares.

¹⁶ Entrevistas com funcionários do MRE; ex-funcionários do MARNDR; funcionários dos escritórios locais da FAO e do PMA; representantes da Via Campesina brasileira; representantes da Via Campesina haitiana; Parlamentares haitianos.

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

Conforme relatou *Pablo*¹⁷, a visita oficial teria sido motivada pela repercussão internacional dos compromissos assumidos pelo Presidente Lula com a erradicação da fome no Brasil e com o conjunto de iniciativas anunciadas no âmbito do programa Fome Zero.

Nós estivemos no Brasil ainda no início do Governo Lula. Nós estávamos muito interessados em conhecer os arranjos institucionais que estavam sendo feitos pelo Presidente Lula para cumprir com a promessa de erradicar a fome e a pobreza. Eu me lembro de ter sido recebido no Ministério da Agricultura, no Ministério do Pequeno Agricultor (sic) e na empresa de compras públicas e fiquei muito impressionado como estava sendo feito ali. (Informação verbal)

Essa aproximação pode ser facilmente explicada como um processo intergovernamental de “lição aprendida” (DOLOWITZ E MARSH, 2000) por se tratar de uma decisão voluntária de um burocrata em buscar, em outro contexto, informações sobre arranjos institucionais e políticas públicas para uma necessidade percebida. Contudo, chama a atenção que a visita tenha ocorrido ainda no início do primeiro Governo Lula, quando não havia evidências de que os modelos brasileiros teriam, de fato, impacto na erradicação da fome e da pobreza no Brasil.

Milhorange de Castro (2016) afirma sobre a notoriedade precoce das políticas brasileiras de combate à fome e à pobreza em âmbito internacional; justifica-se, em grande escala, pelo papel de organismos internacionais em dar visibilidade à Estratégia Fome Zero. A autora atribui o engajamento inicial dos organismos internacionais na disseminação do modelo, em parte pelo reconhecimento da prioridade dada pelo Governo brasileiro à luta contra a fome e a pobreza.

Contudo, entrevistas de campo¹⁸ evidenciaram que a dimensão internacional foi parte integrante da Estratégia Fome Zero desde o seu início, seja no que tange à sua disseminação por meio da Cooperação Sul-Sul, seja por meio da disputa de

¹⁷ *Pablo* é agrônomo de formação e atuou como Ministro da Agricultura, Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural. Atualmente atua como consultor independente para organizações internacionais, ONG e Governos interessados em investir no setor agrícola no Haiti.

¹⁸ Entrevistas com funcionários do MRE; entrevistas com formuladores da Estratégia Fome Zero que atualmente integram quadros da FAO e do PMA

narrativas no seio de instituições multilaterais como a FAO e o PMA; ou ainda pelo relançamento de uma agenda de integração regional pautada na luta contra a fome e a pobreza.

Segundo *Miguel*¹⁹, ao longo dos anos o PAA e o PNAE confirmaram uma equação exitosa de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção da segurança alimentar e nutricional dos estudantes, por meio da articulação entre oferta e demanda de alimentos. Por essa razão, o Governo brasileiro se dedicou à promoção dos modelos internacionalmente.

O próprio Presidente Lula dizia que o PAA e o PNAE são os melhores exemplos da articulação de políticas para erradicação da fome e da pobreza. Por um lado, os programas são uma garantia de renda para os agricultores familiares, que ainda são os mais afetados pela pobreza no Sul do mundo. Por outro, você contribui para a segurança alimentar dos estudantes e para melhora no desempenho deles na escola. (Informação verbal)

Juntamente com a experiência do CONSEA, as duas políticas seriam as que mais despertavam interesse de Governos, de organizações internacionais, e de organizações não governamentais que procuraram o Brasil, durante os primeiros anos do Governo Lula, para conhecer mais sobre o programa Fome Zero.

Em linha com Evans (2009), a intencionalidade do processo de disseminação do PAA e do PNAE, corroborada pelo depoimento de *Miguel*, elimina a hipótese de que os modelos brasileiros tenham alçado projeção internacional por mera convergência política. Segundo o autor (EVANS, 2009), a presença do elemento de “intencionalidade” no Estado/instituição/ator emissor, no Estado/instituição/ator receptor, ou ainda de uma terceira parte interessada, é justamente o que difere um processo de transferência de políticas de um processo de convergência política, por forças macroeconômicas harmonizastes.

¹⁹ *Miguel* é diplomata de carreira. Atuou na assessoria internacional do CONSEA em sua primeira versão, ainda durante o Governo Itamar Franco. Após a dissolução do Conselho, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, licenciou-se de suas funções no Itamaraty para trabalhar assessorando a Secretaria de Agricultura de um governo estadual, durante uma gestão do PT. Já em 2003, após a eleição do Presidente Lula, *Miguel* retornou a Brasília para chefiar a área criada naquele mesmo ano, no MRE para brindar apoio às articulações internacionais da Estratégia Fome Zero. É digno de nota que, embora membro de uma classe de burocratas tradicionalmente isolada na administração pública brasileira, a trajetória de *Miguel* nos últimos 20 anos esteve particularmente relacionada à questão da segurança alimentar e nutricional, ao diálogo com movimentos sociais e a gestões do PT.

Ainda segundo o autor (EVANS, 2009), de acordo com essa concepção, a figura do agente de transferência é essencial, seja em processos voluntários ou coercitivos, uma vez que a forma como os atores se relacionam entre si está diretamente ligada ao processo de formulação de uma política pública.

Nesse sentido, o modelo de “coalizões de interesse” de SABATIER e JENKINS-SMITH (1993) fornece uma explicação possível sobre como alguns atores-chaves, engajados na disseminação dos instrumentos de compras locais, atuaram de forma coordenada inicialmente no processo de formulação do “Fome Zero”, por conseguinte no Governo brasileiro e posteriormente na FAO e no PMA. Também como esses atores interagiram, ora de forma complementar, ora de forma conflitante, com outros atores nos governos e na sociedade civil do Brasil e do Haiti (Quadro 1), assim como nas organizações internacionais.

A figura a seguir (figura 3) apresenta, de maneira sintética e esquemática, a trajetória de alguns desses atores, agrupados em uma coalizão de interesses (C1) em três momentos (M1, M2, M3). Em linhas gerais, o sistema de crenças de C1 é constituído: I) pela defesa da agricultura familiar como modelo de produção agrícola; II) pela promoção de políticas de compras locais como vetor de desenvolvimento rural sustentável; III) pela responsabilidade primária do Estado na garantia da soberania alimentar e nutricional.

Em um primeiro momento (M1), os membros de C1 estiveram dedicados a promover o tema das compras locais no processo de formulação da Estratégia Fome Zero. Em um segundo momento (M2), após a eleição de Lula em 2002, essa coalizão atuou no desenho e na implementação dos instrumentos brasileiros em distintos órgãos do Governo Federal. Também nesse momento, iniciou-se processo de validação e disseminação, em âmbito internacional dos modelos brasileiros, através da Cooperação Sul-Sul, da incidência no âmbito da FAO, do PMA e da CELAC. Num terceiro momento (M3) essa coalizão se consolidou no âmbito da FAO e do PMA como agentes de disseminação internacional dos modelos brasileiros.

Importante mencionar que M1, M2 e M3 não são períodos de tempo rigorosamente definidos. Ou seja, os membros da coalização C1 não transacionaram de M1 para M2 (ou mesmo M3) simultaneamente. Dessa forma os “momentos” buscam apenas apresentar, de forma esquemática, processos dinâmicos de circulação dos atores.

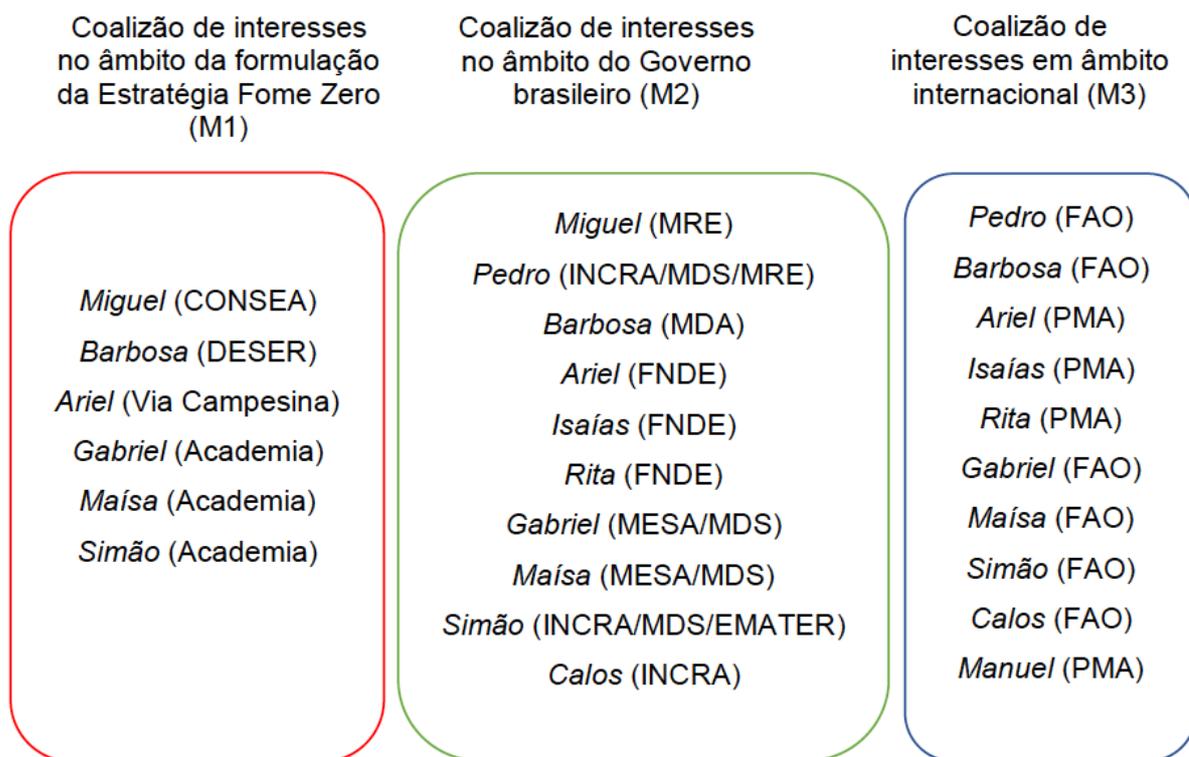


Figura 3 - Momentos da coalizão de interesses 1 (C1). Fonte: Elaboração própria

O primeiro acordo de cooperação em políticas sociais para erradicação da fome e da pobreza, envolvendo o Brasil e Haiti, foi firmado em 2007. Embora não tenha sido possível acessar o referido documento, *Ariel*²⁰ relatou que o acordo foi elaborado e negociado pela CGFOME e firmado com a FAO e o PMA, envolvendo repasse de recursos às Agencias para facilitar a troca de experiências entre alguns países, dentre eles o Haiti, em políticas públicas para erradicação da fome e da pobreza.

Chama atenção o arranjo adotado pelo Brasil para disseminação dos modelos, porque, embora fique claro que a finalidade do acordo seja de transferência de políticas por meio da Cooperação Sul-Sul, a FAO e PMA foram escolhidos como mediadores do processo.

²⁰ *Ariel* é nutricionista de formação. Atuou no assessoramento a projetos da Via Campesina no Brasil e na coordenação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos Governos Lula. Atualmente é consultora do PMA para desenho de programas de alimentação escolar na América Latina, na África e na Ásia.

A escolha da FAO e do PMA como mediadores para um processo de Cooperação Sul-Sul se deve, em parte, ao duplo papel desempenhado pelas organizações internacionais como arena de validação dos instrumentos brasileiros e como vetor de disseminação desses instrumentos. Contudo, os casos estudados confirmam que o processo de transferência não ficou livre de conflitos. Relatos²¹ confirmaram que, durante as etapas de formulação e implementação das propostas, houve grande resistência interna nas Organizações internacionais com relação à ideia das compras locais.

O escritório do PMA no Haiti não aceitava que as compras fossem feitas localmente porque alegavam que as condições de higiene e a qualidade dos produtos não eram adequadas. Isso não é verdade. Eu mesmo estive lá e pude verificar que as barreiras estavam nas pessoas, porque as condições técnicas estavam adequadas. (Informação verbal)

*Barbosa*²² relatou ainda que os modelos do PAA e do PNAE foram duramente criticados pelo Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura (FIDA) e pelo Banco Mundial, durante os primeiros anos de implementação, sob a acusação de promover distorções no mercado de alimentos. Continua dizendo que o Brasil chegou a ser acionado na OMC por eventuais distorções que o programa poderia trazer ao comércio internacional de alimentos.

Como serão examinadas posteriormente, as resistências ao modelo brasileiro de compras locais, no âmbito da FAO e do PMA, indica a presença de uma segunda “coalizão de interesses” (C2) atuando em uma direção contrária a C1.

Segundo *Miguel*, promover uma mudança de paradigmas na FAO e no PMA de forma a incidir também, internacionalmente, na construção de sistemas alimentares mais justos e inclusivos, era parte integrante da estratégia brasileira de combate à fome.

Sobre essa questão, *Barbosa* acrescentou:

²¹ Entrevistas com funcionários do Governo brasileiro; entrevistas com funcionários da FAO e do PMA; entrevistas com ex-funcionários do MARNDR.

²² *Barbosa* atua no Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe. Atuou como responsável pelo Programa de Cooperação Brasil FAO, no âmbito do qual se insere um dos pilotos estudados, tem sua trajetória bastante ligada ao processo de formulação e implementação do PAA no Brasil. Foi um dos formuladores da Estratégia Fome Zero enquanto dirigente do Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER) e, posteriormente na Secretaria de Agricultura Familiar do MDA, durante o Governo Lula.

A ida do Graziano para a FAO não foi uma decisão pessoal, mas sim fruto da maturidade da política externa brasileira. A ideia era ter na FAO uma liderança brasileira que fosse capaz de refletir internacionalmente o coração da estratégia brasileira de combate à fome. (Informação verbal)

Desde 1989, José Graziano da Silva colaborou com o PT na elaboração dos programas de Governo do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse contexto surgiu o desenho de um arranjo institucional para promover compras públicas para agricultura familiar. Esse arranjo previa a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) no fomento à pesquisa agrícola com um olhar especial para a produção de alimentos pela agricultura familiar, o MDA com políticas de crédito, extensão e seguro agrícola para fortalecimento do modelo de produção, a CONAB na realização das compras, e o MDS e FNDE como responsáveis pelos equipamentos públicos de assistência alimentar que consumiram os produtos. Também no marco desse processo se conforma a coalizão C1.

Segundo pôde-se apurar, no âmbito do acordo BRASIL-FAO-PMA, de 2007, foram realizadas algumas visitas de técnicos e de especialistas haitianos ao Brasil para um conhecimento bem de perto a respeito da implantação do PNAE e PAA, bem como algumas visitas de técnicos brasileiros ao Haiti; atividades de formação dos funcionários do Programa Nacional de Cantinas Escolares (PNCS no acrônimo em francês) e estudos de base para um planejamento estratégico do Programa.

Ariel conta que, embora as primeiras visitas internacionais tenham sido realizadas antes da aprovação da Lei 11.947 de 2011 (Brasil, 2011), o tema das compras institucionais da agricultura familiar foi um dos temas que mais despertou interesse das delegações, inclusive do Governo haitiano.

Quando eles (políticos e burocratas haitianos) nos perguntavam mais detalhes sobre as compras, nós explicávamos com funcionava o PAA e que o FNDE estava negociando no Congresso a elaboração de uma lei que criava uma modalidade de compra específica para a alimentação escolar. (Informação verbal)

Ariel relata que a ideia de promover compras diretas da agricultura familiar no âmbito do PNAE surgiu ainda em 2003. *Ariel* conta ainda que, durante os anos em que trabalhou como nutricionista em projetos da Via Campesina (C1/M1), teve a oportunidade de participar de uma série de discussões sobre as dificuldades dos

agricultores familiares em comercializar sua produção e que, estando à frente do PNAE (C1/M2), decidira envidar esforços para solucionar essa questão.

Segundo *Ariel*, devido às fortes pressões de organizações ligadas à agricultura familiar, formou-se, no âmbito do CONSEA, um comitê técnico para uma discussão sobre os ajustes legais e institucionais necessários para garantir que parte dos recursos do PNAE fossem destinados à compra de produtos da agricultura familiar. Representantes do Governo Federal no referido Comitê Técnico (C1/M2) afirmaram que os mesmos movimentos, especialmente a Via Campesina, foram fundamentais para mobilizar deputados e senadores pela aprovação da Lei 11.947 de 2011, no Congresso.

Ficam evidentes a confluência de interesses e os pontos de intersecção entre C1 e movimentos sociais ligados à agricultura familiar (CONTAG, FETRAF e a Via Campesina) em M1 e M2.

Em linha com que propõem Della Porta e Kriesi (1991), Dolowitz e Marsh (2000) e Dabène (2009), o papel dos movimentos sociais em M3 como agentes de disseminação internacional dos instrumentos brasileiros e sua incidência no caso do Haiti serão examinados posteriormente.

Ainda que o acordo BRASIL-FAO-PMA, de 2007, tenha sido mediado por organizações internacionais, no caso haitiano a maioria das atividades centraram-se em intercâmbios bilaterais entre técnicos dos dois Governos (disseminação intergovernamental). Mais importante também é que esses intercâmbios promoveram a aproximação entre os dois países no que diz respeito ao enfrentamento da fome e da pobreza.

Como será visto a seguir, essa aproximação bilateral e a atuação de C1 no âmbito da FAO e do PMA, em nível global, foram chaves para negociação e implementação dos pilotos de compras locais no Haiti, após o terremoto de 2010.

2. A DISSEMINAÇÃO DO MODELO BRASILEIRO: O CASO DO “LÈT AGOGO”

Em 2005, o setor leiteiro haitiano ganhou destaque nas agendas nacional e internacional após premiação concedida pela CEPAL ao Projeto “*Lèt Agogo*” pelo forte caráter de mobilização e empreendedorismo social. O projeto, iniciado em 2000, foi liderado pela organização não governamental haitiana VETERIMED, que reuniu, organizou e capacitou os pequenos camponeses que se converteram em produtores de leite e, dessa forma, melhoraram suas condições de vida e a segurança alimentar de suas comunidades.

Uma das principais bandeiras dos idealizadores do projeto era a importância de políticas públicas que garantissem mercado interno para produção de leite como estratégia para promover organização produtiva e fortalecimento do setor.

Em 2008 um diretor da VETERIMED, *João*²³ foi nomeado Secretário de Estado de Produção Animal no MARNDR. Essa indicação foi um marco importante para o debate político sobre mercados institucionais e para o estreitamento do diálogo com o Brasil nessa matéria²⁴.

João relata que, até 2008, o tema era tratado de forma marginal e que, à luz da sua experiência à frente da VETERIMED e do Projeto “*Lèt Agogo*”, ele teria fomentado instâncias intersetoriais de discussão sobre políticas de promoção de compras institucionais da agricultura local.

Mais uma vez em linha com que propõe Evans (2009) sobre os agentes de transferência e seus sistemas de crenças políticas, a confluência dos interesses da VETERIMED e do MARNDR pôde ser facilmente percebida quando, em 2009, o Ministério lançou um Plano Trienal focado na melhoria da produção e de processamento de leite no Haiti, cujo objetivo era contribuir para a melhoria das

²³ Egresso de uma família de tradição política no Haiti, *João* obteve sua formação acadêmica no exterior e retornou ao Haiti para atuar em uma ONG VETERIMED, enfocada em reestruturar a cadeia leiteira no Haiti. Atuou na Secretaria de Estado da Produção Animal no MARNDR durante os Governos de Rene Preval. Contrariando o costume político local, foi mantido no cargo mesmo após a chegada de Michel Martelly, em 2011, por pressão de alguns parceiros internacionais com quem havia estreitado as relações após o terremoto de 2010. Atualmente é Professor em uma Universidade privada em Porto Príncipe e retomou suas atividades junto a VETRIMED.

²⁴ Entrevista com funcionários do MRE; entrevistas com funcionários e ex-funcionários do MARNDR; entrevistas com funcionários dos escritórios locais da FAO e do PMA; entrevistas com parlamentares haitianos.

condições de vida dos pequenos agricultores, e, ao mesmo tempo, proteger o meio ambiente. O programa visava recuperar uma grande parte do mercado interno de produtos lácteos, fortalecendo redes de pequenos empreendimentos de processamento de leite, oferecendo novas oportunidades de mercado mais estáveis e melhores remunerações para o leite produzido localmente. O programa também visava o aumento da produtividade e a contribuição para a estruturação social do setor pecuário, apoiando o reforço das organizações de agricultores e produtores de gado, com a promoção das alianças produtivas e comerciais entre as diferentes partes interessadas.

A exemplo do ocorrido no Brasil (ver seção 1 do capítulo 3), será observado a seguir que o tema das compras locais esteve diretamente associado à trajetória de alguns indivíduos e à conformação de uma coalizão de interesses (C3) cujo sistema de crenças se pauta: I) pela defesa de investimentos para recuperação da produção agrícola nacional para o abastecimento do mercado interno; II) pela defesa das compras locais como estratégia de recuperação e fortalecimento da produção agrícola nacional.

Nota-se que os sistemas de crença de C1 e C3 são coincidentes quanto à importância das compras locais como estratégia de desenvolvimento rural. Como será destacado a seguir, essa coincidência de interesses foi chave para viabilizar o processo de disseminação pelo Brasil dos modelos do PAA e do PNAE.

Contudo, duas importantes diferenças entre os sistemas de crenças de C1 e C3 foram determinantes no processo de adaptação, em âmbito nacional, dos modelos brasileiros. A primeira diferença está relacionada à prioridade dada à agricultura familiar ou campesina (ver seção 4, do capítulo 1). A segunda diferença reside no papel atribuído ao Estado na garantia da soberania alimentar e nutricional.

Além de setores do próprio MARNDR, o Grupo de Trabalho foi integrado também por representantes de organizações internacionais das Nações Unidas, como a FAO e o PMA, agências governamentais de cooperação internacional como a USAID, Cooperação Canadense e Cooperação Francesa, além de organizações da sociedade civil comprometidas com o desenvolvimento rural no país, como a OXFAM.

O convite para que representantes de organismos internacionais, agências governamentais de cooperação internacional e organizações não-governamentais

(ONG) internacionais fizessem parte do processo corrobora para uma “intencionalidade” (no sentido de EVANS, 2009) também por parte do Governo haitiano, na busca voluntária, em outros sistemas políticos, por soluções rápidas para uma necessidade sentida.

A diversidade de atores envolvidos no processo se justifica por duas razões. De um lado, Dolowitz e Marsh (2000) afirmam que, durante a etapa de formulação de uma política pública, burocratas tendem a uma modalidade de transferência de políticas identificada pelos autores como “*combination*”, que envolve a mistura de diferentes tipos de políticas públicas. Nesse sentido, FAO, PMA e OXFAM participavam do Grupo como fontes qualificadas de informação sobre modelos de compras locais.

Por outro lado, a Cooperação Francesa, a Cooperação Canadense e a USAID são grandes financiadoras de projetos ligados ao setor agrícola e à segurança alimentar e nutricional no Haiti, o que, à luz do “*continuum*” (Figura1), proposto por Dolowitz e Marsh (2000), corrobora com a leitura de que, embora o processo de transferência de políticas tenha sido voluntário, a necessidade de financiamento internacional para uma política nacional de compras locais tenha acrescentado elementos coercitivos de transferência.

A Cooperação Francesa, a Cooperação Canadense e a USAID são atores chaves para entender o processo de disseminação pelo Brasil dos modelos do PAA e do PNAE e sua adaptação em âmbito nacional no Haiti.

Entrevistas com representantes das três instituições durante o período de pesquisa de campo, bem como informações obtidas no período de observação participante demonstram que Cooperação Francesa, a Cooperação Canadense e a USAID compõem a coalizão de interesses (C2), mencionada na seção 1 desse mesmo capítulo.

O sistema de crenças de C2 está pautado: I) pela defesa do livre mercado como vetor de promoção do desenvolvimento rural; II) pela defesa de medidas que permitam aos agricultores acessar o mercado, sem distinção do modelo de agricultura que praticam (campesina, assalariada, comercial, etc.).

O quadro a seguir apresenta de forma não exaustiva a composição (ator/instituição) de C2 e C3. Nota-se que a Cooperação Francesa, a Cooperação Canadense e a USAID foram incluídas em C2 como instituições e não como

indivíduos, porque os atores entrevistados responderam às questões em suas capacidades institucionais, e não com base em suas crenças pessoais.

Coalizão de interesses 1 (C1)	Coalizão de interesses 2 (C2)	Coalizão de interesses 3 (C3)
<p><i>Pedro</i> (FAO) <i>Barbosa</i> (FAO) <i>Ariel</i> (PMA) <i>Isaías</i> (PMA) <i>Rita</i> (PMA) <i>Gabriel</i> (FAO) <i>Maísa</i> (FAO) <i>Simão</i> (FAO) <i>Calos</i> (FAO) <i>Manuel</i> (PMA)</p>	<p><i>Joana</i> (PMA) <i>Tom</i> (PMA) <i>André</i> (MARNDR) USAID Cooperação Canadense Cooperação Francesa <i>Maria</i> (MENFP)</p>	<p><i>João</i> (VETERIMED/ MARNDR/VETERIMED) <i>Sebastião</i> (UFAPAL²⁵) <i>Rosa</i> (VETERIMED/FENAPOWLA²⁶) <i>José</i> (VETERIMED/FENAPOWLA) <i>Pablo</i> (MARNDR) <i>Gal</i> (BMDPP) <i>Aurélia</i> (PMA) <i>Clarice</i> (BND) <i>Helena</i> (BND) <i>Valdir</i> (BND)</p>

Quadro 1 - Coalizões de interesse em âmbito nacional (Haiti). Fonte: elaboração própria

Em que se pese as referências a contatos anteriores de autoridades haitianas com autoridades brasileiras nessa matéria, a aproximação decisiva entre os dois países ocorreu logo depois do terremoto de 2010, quando o Secretário de Estado da Produção Animal do MARNDR (SEPA-MARNDR), devido aos seus bons vínculos com a cooperação internacional, projetou-se como homem forte no Governo para diálogo com doadores interessados na recuperação do setor agrícola do Haiti.

Após o terremoto de 12 de janeiro de 2010, a comunidade internacional voltou a dedicar especial atenção aos esforços de reconstrução do Haiti. De acordo com as autoridades locais, mais de 200.000 pessoas morreram no desastre e cerca de 1 milhão tiveram suas casas e propriedades destruídas. O terremoto não poupou o centro econômico e administrativo do país, afetando duramente a infraestrutura de

²⁵ Unidade de Facilitadora das Compras de Produtos Locais” (UFAPAL no acrônimo em francês)

²⁶ Federação Nacional dos Produtores do Leite (FENAPOWLA no acrônimo em francês)

governo e os sistemas de produção, inclusive o setor agrícola, o que só aprofundou a crise de insegurança alimentar e nutricional que já assolava o país.

O papel desempenhado por *João* no diálogo com doadores internacionais após o terremoto foi decisivo para o reposicionamento do tema na agenda nacional.

João relatou que na ocasião foi convidado por distintos Organismos Internacionais, especialmente a FAO e o PMA, para participar de foros internacionais e reuniões com doadores para discutir a recuperação do setor agrícola no Haiti. Segundo ele, em um desses espaços, foram iniciadas as tratativas com o Governo brasileiro, por intermédio da CGFOME, para execução de um piloto de compras locais no país.

As organizações internacionais foram, em grande escala, responsáveis pela intensificação dos processos de transferência de políticas ocorridos nos últimos anos na medida em que tornaram mais frequentes encontros de políticos e burocratas de diferentes países, seja às margens de espaços multilaterais, seja em reuniões bilaterais enfocadas em temas específicos.

Ainda segundo *Miguel*, após contatos iniciais facilitados pela FAO, pelo PMA e pela Embaixada do Brasil em Porto Príncipe, foi organizada uma missão oficial do Governo brasileiro ao país para avaliar como o Brasil poderia contribuir para uma resposta sustentável àquele desastre.

Além do próprio CGFOME, a delegação foi integrada também por funcionários do PNAE, porque segundo *Miguel*, já havia, para o Governo brasileiro, o entendimento de que os modelos do PAA e do PNAE poderiam ser utilizados para uma resposta mais sustentável para desastres socioambientais.

Ademais, segundo *Miguel*, havia uma demanda específica do Governo haitiano, manifestada pelo então SEPA-MARNDR para que o Brasil apoiasse técnica e financeiramente a rede de microleiterias “*Lèt Agogo*”.

Como mencionado, a convergência de interesses entre C1 e C3 foi chave para viabilizar um processo intergovernamental de transferência dos modelos brasileiros do PAA e do PNAE para o Haiti.

Nesse contexto, em junho de 2010, o Governo brasileiro transferiu ao PMA a soma de US \$ 2 milhões para a compra de produtos locais, objetivando a assistência alimentar para famílias afetadas pelo terremoto, por meio da alimentação escolar.

Segundo funcionários do PMA, a condição imposta pelo Governo brasileiro de que os recursos deveriam ser utilizados para compra e distribuição de leite produzido localmente, forçou uma reorganização do Programa, habituado à compra e à distribuição, em larga escala, de leite em pó importado dos Estados Unidos.

Relatos de ex-funcionários do Governo brasileiro e do Governo haitiano envolvidos na ação indicaram grande resistência por parte do PMA em realizar as compras localmente, alegando ser em razão da pequena escala da produção, da baixa qualidade dos produtos e do elevado custo.

Havia uma exigência do doador de que as compras fossem feitas dos pequenos produtores de leite, para beneficiar as famílias mais pobres. Mas o PMA não estava acostumado com essa modalidade e havia uma má vontade (sic) na burocracia da organização em permitir que isso fosse possível. (Informação verbal)

Miguel conta que foi necessária uma articulação política de alto nível dos dois Governos junto à Direção Executiva do Programa, em Roma, para que o escritório do PMA no Haiti efetuasse as compras.

Como mencionado anteriormente, a resistência do PMA em engajar-se na promoção das compras locais no Haiti se justifica, em grande medida, pela influência de C2 nos mecanismos de tomada de decisão na agência, seja em nível nacional, seja em nível global²⁷.

O PMA tinha muito mais facilidade em fazer compras de grande escala. Foi a insistência do doador (Brasil) que motivou as organizações internacionais a refletirem sobre o assunto. Por outro lado, outros doadores como os EUA insistiam que as compras fossem orientadas por critérios de custo e padrões de qualidade que deixavam de fora do processo os agricultores locais. (Informação verbal)

Além de a USAID ser um dos maiores doadores do Programa, historicamente o cargo máximo na agência é ocupado por nacional norte-americano que, por um acordo informal entre os maiores doadores, é indicado pelo Governo dos Estados Unidos²⁸.

²⁷ Canadá e USAID (Estados Unidos) são dois dos maiores doadores do PNCS no Haiti (Haiti, 2016) e estiveram entre os 5 maiores doadores do PMA em nível global nos últimos 5 anos (WFP, 2017)

²⁸ Formalmente compete ao Secretário Geral da ONU e ao Diretor Geral da FAO nomear o Diretor Executivo do PMA (WFP, 2016b)

A influência do Governo norte-americano sobre o PMA foi devidamente tratada pela literatura (SMITH, 1994; VITEZ, 2015) que demonstra, por meio de estudos de caso, como os EUA instrumentalizam seu programa de assistência alimentar internacional para fins comerciais (ver seção 3 do capítulo 2).

Sobre essa questão a então Ministra do MENFP, Nesmy Manigat, afirmou:

Quando um país, entendido como agrícola, chega a importar quase 60% dos alimentos consumidos por sua população, é necessário se perguntar onde está o erro. Estas causas estão ali, diante de nossos olhos, como provado de forma muito eloquente por vários autores como Raoul Pec em 'Assistance Mortalle'; "Mascar-aide en Haïti", do antropólogo americano Timothy T. Schwartz; "Amis et prédateurs d'Haïti", do cientista político haitiano Cary Hector ou " O fracasso da ajuda Internacional no Haiti ", do doutor em Relações Internacionais Ricardo Seitenfus. Com isto quero dizer que a desregulamentação de tarifas de importação e a ajuda alimentar internacional são definitivamente pílulas envenenadas administradas no Haiti. Eles só reforçam a sua dependência externa pela desintegração da produção nacional de alimentos²⁹. (Haiti, 2016)

A atuação do Governo brasileiro na promoção de reformas no âmbito da FAO e do PMA, assim como o impacto dessas mudanças sobre o terreno serão devidamente examinados nas seções subsequentes. Nessas seções serão tratadas a caracterização dos dois pilotos financiados pelo Brasil, buscando evidenciar as modalidades de disseminação implicadas nos dois processos de transferência, a partir dos atores chaves em cada uma delas.

Os resultados positivos da parceria Brasil-Haiti-PMA em apoio à rede *Lèt Agogo* motivaram o Governo brasileiro a renovar seu compromisso político e financeiro com programas de compras locais do leite para alimentação escolar, através de duas ações complementares:

- uma contribuição de US \$ 3 milhões para o PMA referente à compra do leite produzido pela rede de microleiterias "*Lèt Agogo*" para o PNCS e para reforçar a capacidade técnica e institucional do Governo do Haiti, destinado à implementação de um programa nacional de compras locais.

- uma contribuição de US \$ 2,5 milhões para a FAO destinados aos investimentos na produção nacional de leite com vistas a: (I) melhorar a qualidade e a sanidade do leite e produtos lácteos produzidos e comercializados pela Rede; (II) reforço da capacidade técnica nacional no campo da produção de leite; (III)

²⁹ Tradução do autor

promover o acesso de produtores de leite a mercados, inclusive mercados institucionais.

Para além da disposição do Governo brasileiro em responder de forma sustentável à crise humanitária que assolava o país, a presença das tropas brasileiras na MINUSTAH também foi um fator relevante na decisão pelo Brasil de transferir o modelo do PAA e do PNAE para o Haiti.

Um ex-funcionário do Governo brasileiro envolvido no processo de formulação da proposta afirmou:

Havia uma insistência do Comando da MINUSTAH de que o Governo brasileiro trabalhasse também as dimensões socioeconômicas da crise de instabilidade política que afetava o país e os projetos com a FAO e o PMA respondiam a essa lógica. Setores da sociedade civil também cobravam do Governo Lula que imagem do Brasil no Haiti não tivesse “feições militares” (sic), mas fosse marcada pela solidariedade internacional. (Informação verbal)

Ainda de acordo com a CGFOME, do lado Brasileiro o CONSEA teve um papel protagônico na formulação das duas propostas, na medida em que cobrava o Governo por uma atuação internacional que promovesse o Direito Humano a Alimentação Adequada.

O processo de formulação da proposta evidencia mais uma vez o imbricamento de duas modalidades de disseminação de políticas públicas trabalhadas no referencial teórico. Por um lado, os depoimentos dos ex-funcionários do Governo brasileiro e ex-funcionários do Governo haitiano confirmam um processo intergovernamental de transferência de políticas, por meio da Cooperação Sul-Sul. Por outro, a FAO e o PMA foram decisivos ao promover aproximação dos atores políticos responsáveis pela tomada de decisão de iniciar a transferência e atuaram como agentes de disseminação dos modelos brasileiros ao se engajarem como organizações internacionais implementadoras do piloto.

2.1 “*Lèt Agogo nan Lekòl*”³⁰: a parceria do Brasil com o PMA

³⁰ Do creole: “leite em abundância nas escolas”. Tradução do autor.

Na seção anterior foi apresentada a maneira como ocorreu a aproximação entre Brasil e o Haiti e como se indicou a cooperação entre os dois países para a transferência dos modelos brasileiros para o contexto haitiano. Nessa seção, será examinado mais detalhadamente o piloto gerenciado pelo PMA, buscando-se ao longo do processo de formulação e implementação da proposta, elementos que permitam defini-lo como um processo de transferência intergovernamental, de transferência via organismos internacionais ou no marco de um processo de regionalização.

O PMA é um dos principais parceiros do Governo haitiano na gestão do PNCS. O Programa foi criado em 1997, como órgão subsidiário do MENFP, responsável pela expansão dos programas de alimentação escolar geridos e financiados pela cooperação interacional; também por desenvolver ferramentas que viabilizassem a contratação de organizações não governamentais responsáveis pela oferta de refeições quentes na escola e; desenvolver uma estrutura mínima de coordenação das despesas, seguimento e controle dos contratos (HAITI, 1997).

Atenta-se para que, desde sua gênese, o PNCS não tenha sido pensado para atender diretamente aos estudantes, mas sim como uma estrutura de coordenação de atores da sociedade civil, do setor privado e da cooperação internacional que se encarregariam do planejamento e da execução das atividades. O desenho do PNCS reflete claramente a visão de parte das elites haitianas (C2 e C3) sobre o papel meramente regulatório do Estado, na garantia da segurança alimentar e nutricional. Essa visão não apenas diverge, mas colide com o sistema de crenças dos atores engajados na referência do modelo brasileiro (C1) e, portanto, representa um importante obstáculo para o processo.

Segundo estimativas do MENFP (HAITI, 2016), o sistema educacional haitiano atende aproximadamente 3,7 milhões de crianças, sendo que apenas 684.896 têm acesso a algum tipo de alimento nas escolas, dos quais menos de 25% são atendidos por programas sob responsabilidade do PNCS (quadro 2).

Alimentação escolar no Haiti												
Departamentos	PNCS		Educação para todos / Banco Mundial		Projeto Lannoo / Cordaid		USAID / Projeto "KORE LAVI"		PMA		TOTAL	
	Escolas	Alunos	Escolas	Alunos	Escolas	Alunos	Escolas	Alunos	Escolas	Alunos	Escolas	Alunos
Centre	-	-	93	40,390	31	4,338	6	1,702	170	62,423	300	108,853
Ouest	48	25,504	44	18,754	-	-	-	-	336	93,237	428	137,495
Artibonite	35	17,045	56	21,281	-	-	-	-	175	57,750	266	96,076
Sud Est	51	11,002	-	-	-	-	-	-	239	70,276	290	81,278
Nord	69	24,314	-	-	-	-	-	-	147	38,915	216	63,229
Nord' Est	-	-	-	-	-	-	-	-	147	49,078	147	49,078
Nord 'Ouest	36	10,570	-	-	-	-	-	-	203	54,690	239	65,260
Grand'Anse	11	3,068	-	-	-	-	-	-	110	34,539	121	37,607
Nippes	-	-	-	-	-	-	-	-	71	17,073	71	17,073
Sud	44	16,143	58	12,804	-	-	-	-	-	-	102	28,947
Total	294	107,646	251	93,229	31	4,338	6	1,702	1,598	477,981	2,180	684,896

Quadro 2 - Alimentação Escolar no Haiti. Fonte: Haiti (2016)

A modalidade mais praticada no país (PMA e PNCS) é a de compra centralizada por meio do escritório em Porto Príncipe. Nessa modalidade são distribuídas refeições quentes, compostas basicamente de arroz e feijão para aproximadamente 592 mil estudantes (HAITI, 2016). Vale notar que, segundo funcionários do PMA, nessa modalidade, cerca de 20% dos produtos são comprados localmente, notadamente o arroz.

A preferência pela compra dessas *comodites* também não parece ser desprovida de motivação política. Vários relatos apontaram que, embora o arroz se constitua em um dos principais itens da cesta básica haitiana, a produção local ainda é pouco competitiva devido à desintegração da cadeia ocorrida nos anos 90 e 2000.

Sobre essa questão, *Manue*³¹ afirmou:

Por pressão dos maiores doadores o PMA ainda aplica regras de compras que consideram o menor preço pago pelos alimentos e não o potencial efeito replicador daquele recurso se aplicado na economia local. Nesse sentido a melhor chance de a agricultura local ser competitiva são produtos frescos e o milho. Mas nesse caso, acabam esbarrando nos elevados padrões fitossanitários praticados pelo PMA e pelo desinteresse de dar aos agricultores meios para alcança-los. (Informação verbal)

³¹ Sociólogo de formação, *Manuel* se envolveu mais diretamente com tema de políticas de compras da agricultura familiar durante o mestrado em Extensão Rural e Desenvolvimento Local. Após uma extensa trajetória de atuação profissional com movimentos do campo e em cooperativas, assessorando agricultores no acesso a políticas públicas.

Em 2011 foi assinado um acordo de cooperação entre o PMA e o governo brasileiro no âmbito do qual foram repassados USD 3.000.000 ao PMA para a compra de leite pasteurizado produzido localmente. Esse programa batizado de “*Lèt Agogo nan Lekò*” tinha como objetivo permitir que crianças nas escolas beneficiadas recebessem duas garrafas de leite por semana por um período de três anos letivos. De agora em diante, a referência ao projeto será como “Projeto *Lèt Agogo* – PMA” ou apenas “*Let Agogo* - PMA”.

Segundo documentos internos do PMA, durante o primeiro ano de implementação, no ano escolar de 2012 – 2013, o projeto beneficiou mais de 28.000 crianças em idade escolar, em 72 escolas, em sete departamentos do país, através de uma rede de 17 microleiterias. Durante o ano escolar de 2013-2014, o número de beneficiários aumentou para 31.532 estudantes, sempre sob a mesma cobertura geográfica, e contando com um total de 20 microleiterias como fornecedores de leite.

Ainda de acordo com PMA, é indiscutível o impacto do projeto na melhoria da dieta de crianças em idade escolar, visto que garrafa de 283g de leite fornece energia para 283,74 Kcal e 8,57 gramas de proteína que cobriam cerca de 19% das necessidades calóricas diárias de crianças em idade escolar.

Embora a nota conceitual do Projeto (PMA, sem data) faça referências diretas à “Estratégia Fome Zero”, ao PAA e ao PNAE como inspiração para a iniciativa, os documentos não contêm detalhes sobre o desenho dos instrumentos brasileiros e pouco diz sobre sua adaptação em nível nacional.

(...) A assistência humanitária brasileira desenvolveu um novo paradigma de doação de alimentos baseado nesses princípios. Com essa finalidade, o país busca atuar com base em políticas públicas bem-sucedidas, como a Estratégia Fome Zero para promover a segurança alimentar e combater a fome. Como tal, tanto o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) quanto o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) podem servir como base para iniciativas internacionais similares. Essencialmente, a ênfase é dada à promoção de compras locais de alimentos dos pequenos agricultores e ao fornecimento dos itens comprados aos segmentos populacionais vulneráveis. (...), portanto, a experiência brasileira pode contribuir para construir uma base sólida para a segurança alimentar em longo prazo. Esta forma de assistência não só salva vidas, mas representa um investimento no futuro do país, protegendo e reforçando a vida humana e o seu capital, elementos-chaves para o desenvolvimento e a estabilidade.³²(PMA, s.d.)

³² (...) Brazilian humanitarian assistance has developed a new food donation paradigm based on these principles. To this end, the country seeks to act based on successful public policies, such as the Zero Hunger Strategy to promote food security and combat hunger. As such, both the Food Purchase

Em linha com que propõem Dolowitz e Marsh (2000) acerca das modalidades de transferência, a referência direta às políticas brasileiras desacompanhada de informações detalhas sobre seu funcionamento, reforça a tese de que, no caso estudado, o processo de transferência de políticas tenha ocorrido no nível da “emulação”, através do qual foram transmitidas ideias por trás do PAA e do PNAE, mas não o desenho dos instrumentos.

Essa constatação tem especial relevância para discussão apresentada no capítulo 4, uma vez que, segundo DOLOWITZ e MARSH (2000), a falta de informações detalhadas sobre a política original, ou um processo de “transferência desinformada” (*uninformed transfer*) é um dos fatores que leva ao fracasso de um processo de transferência.

Corroboram essa leitura diversos depoimentos de funcionários da PMA, ex-funcionários do Governo haitiano e funcionários da VETERIMED e da FENAPOWLA, envolvidos diretamente na implementação do piloto, que indicaram não ter havido participação das instituições brasileiras na execução do projeto.

O Governo brasileiro tomou como verdade absoluta o que era dito pelo Secretário de Produção Animal. Ainda que todos os atores tivessem acordado o documento do projeto, não houve um acompanhamento das instituições brasileiras. Então o Governo local e as organizações internacionais puderam fazer o que queriam (sic) e com isso se distanciaram da experiência brasileira³³. (Informação verbal)

Por outro lado, segundo *Miguel*, o maior aporte técnico, a iniciativa se deu por meio da contratação, pelo PMA, de um consultor brasileiro como responsável pela coordenação do projeto.

Programme (PAA) and the National School Canteens Programme (PNCS) can serve as a foundation for similar international initiatives. Essentially, emphasis is given to promoting local food purchases from smallholders and supplying the purchased items to vulnerable population segments. (...) Therefore, the Brazilian experience can serve to contribute to building a solid foundation for long-term food security. For this form of assistance not only saves lives, but represents an investment in the country's future by protecting and strengthening human life and capital, key elements for development and stability.

³³ Entrevista com funcionário do escritório da FAO no Haiti. Tradução do autor.

Sem dúvidas houve uma influência da experiência brasileira no desenho dos pilotos. Os consultores eram brasileiros e conheciam bem a matriz brasileira. Uma matriz que precisava ser adaptada à realidade haitiana, mas uma matriz que já havia sido reconhecida pela FAO e pelo PMA. (Informação verbal)

O depoimento corrobora o proposto por Dolowitz e Marsh (2000) de que gestores públicos, seja em nível nacional ou internacional, apoiam-se cada vez mais no conselho de consultorias, sejam indivíduos ou empresas, que atuam como especialistas de políticas públicas no desenvolvimento de novos programas, políticas e arranjos institucionais. Nesse sentido, é especialmente relevante analisar a trajetória e o papel desses consultores, uma vez que tendem a fundamentar suas recomendações com base em suas concepções e experiências de “melhores práticas”, e nem sempre são sensíveis às especificidades dos contextos “receptores”.

Antes de ser contratado pelo PMA como consultor responsável pelo “*Let Agogo*”, *Manuel* trabalhou no Haiti em 2011, no âmbito de um projeto conjunto do IICA e da ABC para estudar abastecimento, organizações locais e a viabilidade de um projeto de compras da agricultura camponesa na Região de Nippes.

Manuel relata que, embora o projeto não tenha prosperado, o resultado da sua consultoria foi apresentado ao MARNDR, ao Ministério de Relações Exteriores, à FAO, ao *Pablo*, IICA e a outros cooperantes. Dessa experiência teria vindo o convite para que ele integrasse a equipe do PMA, à frente do projeto financiado pelo Governo brasileiro - “Leite em Abundância nas Escolas”, inclusive também com a tarefa de avançar no diálogo com o Governo sobre esse tema.

Ainda sobre o papel de consultores e suas crenças políticas em um processo de transferência de políticas, é importante mencionar que, por recomendação do Governo brasileiro, o PMA contratou para a equipe do projeto uma nutricionista haitiana (*Aurélia*³⁴), que fez sua graduação no Brasil.

Aurélia relatou que foi contratada quando ainda estava no Brasil, mas que não participou do processo de formulação e negociação da proposta. Embora tenha se formado no país, afirmou não ter tido nenhuma experiência de trabalho com as

³⁴ *Aurélia* é haitiana, mas formou-se em Nutrição no Brasil. Retornou ao Haiti para trabalhar como consultora no PMA em projetos de compras locais financiados pelo Governo brasileiro.

políticas brasileiras e que buscou se aprofundar sobre os modelos quando foi contratada pelo PMA para o piloto no Haiti.

Sei que havia um interesse da CGFOME (sic) de desenhar um projeto que apoiasse as famílias mais pobres e que foi em conversas com SEPA que surgiu a ideia de trabalhar com os produtores de leite. Mas o Governo brasileiro não repassou os recursos diretamente para o Governo haitiano e por isso foi firmado um acordo com PMA, por meio da Embaixada do Brasil, que tratava desse tema. (Informação verbal)

De acordo com sua nota conceitual, os objetivos do projeto seriam: “fortalecer a rede de empresas de leite; aumentar a produtividade da produção de leite; fortalecer as organizações de produtores de leite associadas a Federação Nacional de Produtores de Leite” (FENAPWOLA no acrônimo em francês). (PMA, s.d.)

Para atingir esses objetivos mencionados, foram realizadas as seguintes atividades:

Sessões de formação dos produtores sobre as normas e critérios para comercialização com PMA; acompanhamento sistemático dos relatórios de fornecimento e distribuição do leite nas escolas; auditoria dos relatórios de instituições parceiras; visitas técnicas de inspeção a micro-leiterias para garantir a qualidade dos produtos entregues às escolas; oficinas de educação nutricional para os professores. (PMA, s.d.)

Chama atenção nos depoimentos de funcionários do PMA envolvidos no projeto quando afirmaram que a experiência contribuiu para uma mudança na cultura institucional da Agência. O projeto permitiu ao PMA ampliar sua base de parceiros, em sua maioria de C3, na implementação do PNCS, especialmente com maior envolvimento do MARNDR e organizações de produtores agrícolas que antes não faziam parte das arenas de discussão sobre o assunto.

Tomou tempo. Demorou mais de um ano para que pudessemos avançar. Mas aos poucos pudemos estabelecer diálogos interessantes com atores que não eram interlocutores habituais do PMA, o que contribuiu muito para o convencimento da importância das compras locais³⁵. (Informação verbal)

Como já discutido anteriormente, a resistência inicial do PMA com o projeto se justifica pela forte atuação de C2, os espaços de tomada de decisão do

³⁵ Entrevista com funcionário do escritório local do PMA.

Programa. De forma similar, mais adiante fica claro que a mudança gradativa na cultura institucional da agência está relacionada ao aumento da influência de C1 nesses mesmos espaços e com maior interação com C3 na implementação do piloto.

Em resposta à demanda gerada pela iniciativa, em setembro de 2010 foi estabelecido no MARNDR a “Unidade de Facilitadora das Compras de Produtos Locais” (UFAPAL no acrônimo em francês) com mandato para facilitar o diálogo entre organizações envolvidas na oferta de alimentos e organizações envolvidas na compra e distribuição desses alimentos. Por meio do projeto, o PMA forneceu apoio técnico e financeiro para a UFAPAL, com vistas a reforçar sua capacidade de formulação e implementação de ações de promoção de compras locais no Haiti.

A Unidade foi apontada pela maioria dos entrevistados como a principal contribuição do Projeto para a institucionalização de uma política de compras da agricultura local no Haiti. Representantes do MARNDR, ouvidos pela pesquisa, afirmaram que a ideia de se estabelecer a unidade surgiu dentro do próprio Ministério e em resposta à prioridade dada por aquela pasta para relançamento da produção agrícola nacional. Contudo, funcionários da FAO e do PMA relataram inúmeras dificuldades no processo de absorção da estrutura pelo Ministério, devido ao seu caráter inovador e a uma incompreensão dos atores locais quanto a sua natureza e objetivos.

De forma ilustrativa, pelo menos quatro entrevistados³⁶ fizeram referências ao fato de que, em seus primeiros anos, a Unidade funcionou em uma estrutura provisória construída com recursos do projeto, anexa ao MARNDR. Acrescentaram que o veículo disponibilizado pelo PMA para servidores da unidade, mais de uma vez, teria sido utilizado para levar funcionários do Ministério em viagens para o litoral.

As dificuldades no processo de integração efetiva da UFAPAL à arquitetura institucional do Governo haitiano apontam para três fatores que, segundo a literatura, contribuem para o fracasso de uma transferência de política.

Em que pese que a trajetória do consultor responsável pela coordenação do projeto esteja diretamente relacionada ao PAA e ao PNAE, a falta de informações

³⁶ Entrevistas com funcionários dos escritórios locais da FAO e do PMA.

detalhadas sobre as políticas brasileiras na nota conceitual do projeto e a ausência de acompanhamento técnico das instituições brasileiras corroboram um processo denominado pelos autores de “transferência desinformada”.

De forma similar, quando analisado o mandato da UFAPAL à luz do desenho do PAA e do PNAE apresentados no Capítulo 1, fica evidente que o “processo de transferência foi incompleto” (*incomplete transfer*). Corroboram para essa interpretação o fato de que vários elementos das políticas originais não terem sido transferidos ao Haiti, tais como: a pesquisa agrícola, o crédito rural e a extensão rural.

Apesar de anedóticos, os depoimentos sobre a naturalidade com que os funcionários do MARNDR utilizaram o veículo do projeto para fins privados evidenciam profundas diferenças entre o contexto de origem e o contexto de recepção dos modelos, o que configura um “processo inapropriado de transferência” (*inappropriated transfer*).

Sobre essa questão é emblemático o depoimento de *Pablo*:

Quando estive no Brasil para conhecer o Fome Zero, eu percebi que havia todo um Sistema por trás do Programa, uma articulação com universidades, com ONGs e várias instituições, mas as compras locais no Haiti são sempre tratadas de maneira desconectadas. No Haiti não existe uma filosofia e um comprometimento como existia no Brasil. (Informação verbal)

Contudo, também é digno de nota que, dois anos mais tarde, o FIDA recomendou ao Governo haitiano o fortalecimento da UFAPAL como parte de um conjunto de medidas necessárias para modernização do MARNDR. Também a Cooperação Canadense aportou recursos na Unidade como parte da sua estratégia de apoio ao PNCS.

Como fruto da parceria do PMA com a UFAPAL, foi possível mapear organizações de produtores agrícolas com capacidade de participar das chamadas públicas para a compra de produtos locais para a alimentação escolar. Também foi viabilizado apoio técnico para organizações de produtores agrícolas que já tinham contratos com o PMA para fornecimento de alimentos às cantinas escolares.

Outra parceira importante do projeto foi a organização VETERIMED, formada por uma rede de microleiterias, responsável pela compra direta do leite dos produtores, pelo processamento e distribuição nas escolas. A organização entregava

relatórios mensais ao PMA, que fiscalizava as entregas e efetuava os pagamentos com base.

Em que pese que, devido a restrições de tempo, esta pesquisa não se dedicou a uma avaliação qualitativa ou quantitativa do projeto. A maioria dos entrevistados identificou o sistema de pagamentos adotado pelo PMA como um dos maiores gargalos para a adequação nacional de um modelo de compras da agricultura camponesa.

É digno de nota que a VETERIMED foi indicada pelo próprio MARNDR como organização parceira para intermediar o processo de compra do leite. Como já mencionado anteriormente, o então SEPA-MARNDR foi um dos fundadores da organização e um dos seus principais dirigentes. O arranjo evidencia mais uma incidência de C3 no processo de transferência pelo Brasil dos modelos de compras locais e sua adaptação em âmbito nacional.

Um funcionário da VETERIMED envolvido diretamente na gestão do projeto (JSC) relatou que o Brasil teria sido a principal inspiração para o modelo de negócios da organização. A ideia de organizar os produtores para promover seu acesso a mercados institucionais teria vindo da experiência brasileira de articular diferentes ações em uma única política.

Em linha com o que Evans (2009) chama de *policy tourism*, o funcionário relatou que teve contato com os detalhes sobre as políticas brasileiras de compras locais por meio da internet, principalmente através de notícias sobre o sucesso dos modelos e informações sistematizadas por organismos internacionais.

Ele relatou que, como exemplo da experiência brasileira, a ideia era multiplicar os efeitos dos recursos investidos, permitindo que as crianças recebessem alimento fresco e de qualidade, e que os produtores aumentassem sua renda e se sentissem incentivados a aumentar a produção pela garantia de que haveria escoamento.

O funcionário acrescentou:

“Quando você fecha o circuito dessa forma você também garante maior qualidade ao leite produzido. A maioria dos produtores tem filhos nas escolas atendidas pelo programa e nenhum pai quer colocar em risco a vida do próprio filho, não é mesmo?” (informação verbal)

Na execução do projeto a VETERIMED trabalhou em estreita parceria com a FENAPWOLA, uma organização não-governamental, sem fins lucrativos e que congrega a maior parte dos produtores de leite do país. É importante mencionar que, apesar de a VETERIMED atuar como intermediário na compra e distribuição do leite dos produtores associados à FENAPOWLA, chama atenção que alguns dos dirigentes da VETERIMED sejam também dirigentes da FENAPOWLA (Quadro 1).

De fato, no âmbito do projeto, foi assinado em 2012, um acordo entre o PMA e a FENAPOWLA com vistas ao reforço das capacidades na Federação para atuar na promoção do desenvolvimento sustentável do setor leiteiro no Haiti.

Ainda que a literatura científica não trate especificamente desse tipo de arranjo de transferência de políticas em que dois Governos elegem um organismo internacional como facilitador de um processo de transferência, que por sua vez mobiliza organizações da sociedade civil como agentes da transferência, a análise do papel da VETERIMED e da FENAPOWLA fornece duas interessantes pistas teóricas.

Por um lado, à luz do modelo proposto por Dolowitz e Marsh (2000), o fato de que os burocratas do MARNDR envolvidos na negociação e na implementação do piloto com o Brasil fossem egressos da VETERIMED e da FENAPOWLA, e ambos membros de C3, corrobora o proposto por Evans (2009) de que as relações dos agentes têm impacto direto na formulação de uma política pública.

Por outro, a constatação de que mesmo antes do envolvimento ativo do Brasil com a rede “*Let Agogo*” para disseminação do PAA e do PNAE (transferência de políticas), a VETERIMED já havia emulado elementos das políticas brasileiras na construção do seu modelo de negócios através de um processo de “*policy tourism*”, reforçando a hipótese do trabalho de imbricamento de distintas modalidades de disseminação.

Esse acordo envolveu um programa de formação dos produtores e o desenvolvimento de uma estratégia de aumento da produção, de comercialização e de acesso a mercados, além do fomento ao trabalho em rede de microleiterias e da melhora da coordenação entre essas microleiterias na oferta de serviços aos produtores.

Nesse sentido destaca-se o esforço de identificação e mapeamento dos produtores de leite: capacitação dos agentes de comercialização da rede para

desenho e implementação de estratégias de acesso a mercados, inclusive institucionais, e escoamento da produção no período de férias escolares, e realização de uma assembleia anual com as 44 associações de produtores de leite que integram a Rede.

Embora a ideia desses espaços de congregação das associações de produtores tenha sido de melhoria da gestão do projeto (PMA, s.d.), a articulação entre produtores contribuiu para formação de um ambiente político favorável à formulação (Howlet et al, 2012) de uma política de compras locais, como será analisado mais profundamente no capítulo 4.

A articulação de organizações de produtores haitianos em âmbito regional contribuiu para internacionalização da demanda por políticas públicas destinadas ao fortalecimento do setor e, ao mesmo, para a importação de modelos validados em âmbito regional, como o caso dos modelos brasileiros de compras locais³⁷.

Segundo funcionários do PMA envolvidos na iniciativa, buscou-se também estimular igualmente a compra local de outros bens alimentícios, além do leite. Elaborou-se um guia de educação nutricional para as cantineiras a fim de que, a exemplo do ocorrido no PNAE no Brasil, fossem valorizadas a diversidade e a riqueza da agricultura haitiana. Esperava-se que o documento fosse incorporado pelo Governo haitiano e que, dessa forma, viesse a favorecer a compra de alimentos produzidos localmente também por escolas não beneficiadas diretamente pelo projeto.

A atuação do PMA ao longo do processo de negociação, formulação e implementação do processo de transferência dos modelos brasileiros de compras públicas para o Haiti é bastante representativa do papel de organizações internacionais como arena de validação e vetor de disseminação internacional dos modelos brasileiros.

Como visto na seção 1 desse mesmo capítulo, em um primeiro momento o PMA facilitou involuntariamente a aproximação de C1 e C3 ao gerar espaços de intercâmbio em âmbito regional sobre instrumentos de luta contra a fome e a pobreza. Por meio de uma ação coordenada dos membros de C1 no âmbito do Governo brasileiro, o Brasil atuou para validar os modelos do PAA e do PNAE

³⁷ Entrevistas com funcionários dos escritórios locais FAO e do PMA; entrevistas com organizações de produtores haitianos; entrevista com parlamentares haitianos.

nessas arenas. A correspondência parcial entre os “sistemas de crenças” de C1 e C3 torna possível um acordo entre os Governos do Brasil e do Haiti para transferência dos modelos brasileiros ao contexto haitiano, por meio da Cooperação Sul-Sul. Como parte da estratégia de C1 de disputar espaços em foros multilaterais, o Governo brasileiro elegeu o PMA como mediador do processo de transferência³⁸. Por influência de C2, o escritório local do PMA apresenta forte resistência inicial à execução do projeto financiado pelo Governo brasileiro. A incidência da C1 nas instâncias de tomada de decisão do PMA, em nível global, provoca uma gradativa mudança na cultura organizacional. Isso, de forma que a agência passa a atuar na disseminação dos modelos brasileiros por meio de documentos, estudos de caso, visitas técnicas

De forma geral, o estudo do caso do *Let Agogo* – PMA evidencia três eixos de incidência do Governo brasileiro junto ao PMA, em âmbito global, que contribuíram para validação e disseminação dos instrumentos brasileiros no Haiti.

O primeiro eixo, e o mais difícil de se mensurar, tem a ver com o aumento substantivo das contribuições do Brasil ao PMA e como esse aumento se reverteu em maior influência nos mecanismos de tomada de formulação de normas internacionais (RISSE-KAPPEN, 1995). Como demonstrado no Gráfico 2, o Brasil, que até 2002 não realizara doações ao Programa, tornou-se o décimo maior contribuinte em 2012.

³⁸ Como visto na seção 1 desse capítulo, funcionários do MRE responsáveis pela dimensão internacional do Fome Zero afirmaram que a escolha da FAO e do PMA como mediadores dos projetos de Cooperação Sul-Sul era parte da estratégia de transferir os instrumentos brasileiros para ambas as organizações internacionais. Contudo, os mesmos funcionários reconheceram que não havia no âmbito do Governo brasileiro capacidade técnica para execução direta de projetos dessa natureza.

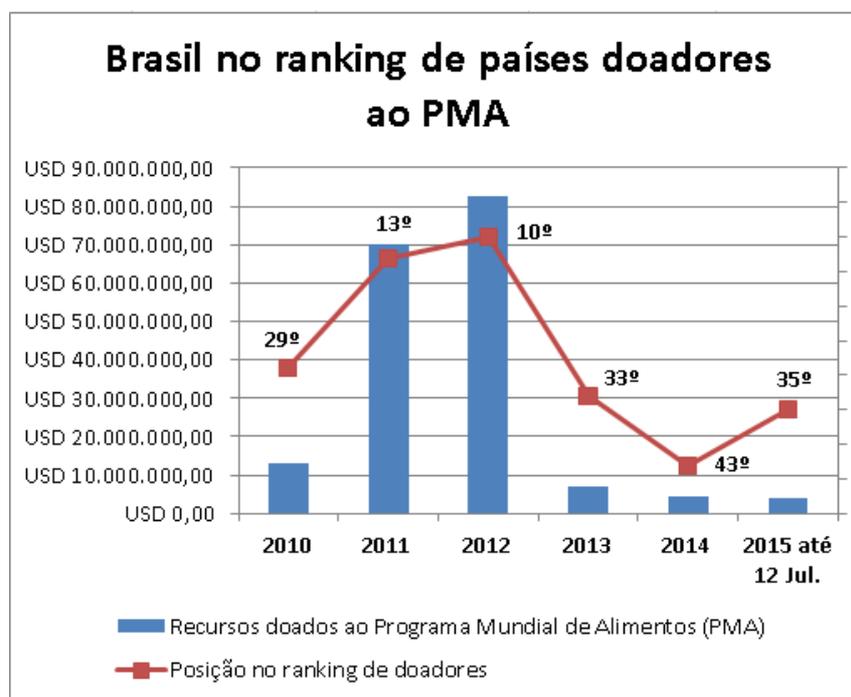


Gráfico 2 - Contribuições do Brasil ao PMA. Fonte: CGFOME (sem data)

Ao se realizar uma análise minuciosa dos processos de negociação em alguns mecanismos de tomada de decisão do PMA, Fernandes (2013) evidencia que os aumentos das contribuições do Brasil ao Programa permitiram ao país incidir mais ativamente em suas diretrizes de trabalho. Em 2013, por exemplo, o PMA incorporou em seu Planejamento Estratégico 2014-2017 (PMA, 2013) a meta de promover compras da agricultura familiar em suas operações, em âmbito global. No Haiti, por exemplo, nota-se aumento gradual nas quantidades de alimento adquiridas localmente para os programas de cerca de 500 toneladas métricas compradas em 2009, para mais de 2 mil toneladas compradas em 2012 (PMA, sem data).

O segundo eixo tem a ver com a trajetória dos agentes de transferência (Evans, 2009) e, nesse caso, o reposicionamento de atores de C1 em cargos estratégicos na estrutura organizacional do Programa (Figura 3). Por exemplo, o funcionário do PMA (*Isaías*) que dirige o Centro de Excelência do PMA contra a fome foi, durante 7 anos, presidente do FNDE. Nessa posição, *Isaías* foi um dos atores chaves no processo de formulação e implementação do modelo de compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE. De forma similar, a oficial de Políticas do PMA (*Rita*), responsável pela supervisão dos projetos do Centro, trabalhou na Assessoria Internacional do FNDE. Nessa posição esteve diretamente envolvida na

disseminação do PAA e do PNAE entre 2008 e 2011. *Ariel*, que foi responsável direta pelo desenho do PNAE, atualmente atua como consultora do PMA no apoio a países interessados em formular suas políticas nacionais de alimentação escolar. SP, que durante os dois Governos Lula trabalhou no MRE na construção da agenda internacional do Fome Zero, posteriormente integrou a equipe responsável pelo diálogo com doadores na sede do PMA, em Roma.

Os atores de C1, posicionados na gestão do Centro de Excelência do PMA, merecem especial atenção para os estudos de caso sobre a Cooperação Brasil-Haiti. O Centro de Excelência contra a Fome foi estabelecido pelo PMA, em 2011, com financiamento brasileiro. O Centro sediado em Brasília tem por objetivo identificar, sistematizar e difundir boas práticas em matéria de políticas sociais contra a fome, sendo os instrumentos brasileiros de compras da agricultura familiar para alimentação escolar as principais referências nesse processo (PMA, 2015).

Desde 2011 o Centro do PMA atuou na elaboração e difusão de uma série de estudos, documentos técnicos, recomendações políticas que têm como referência os instrumentos brasileiros do PAA e do PNAE como “boas práticas” na luta contra a fome e a pobreza. Com propósito similar, o Centro promoveu uma série de visitas técnicas, seminários e eventos de alto nível com a participação de gestores públicos e tomadores de decisão de quase 40 países (PMA, 2015). Essa intensa atuação do PMA na disseminação internacional dos instrumentos brasileiros foi determinante para validação internacional dos modelos e para a construção de um contexto internacional favorável à sua replicação.

Em relação ao Haiti, todos os funcionários e ex-funcionários do MARNDP, do MENFP-PNCS, Ministério de Promoção do Campesinato (BMDPP no acrônimo em francês) relataram ter tido acesso aos documentos ou participado de alguma das atividades promovidas pelo Centro. A significativa exposição dos tomadores de decisão haitianos aos modelos brasileiros foi determinante para a construção de um ambiente político favorável à transferência pelo Brasil dos modelos para o contexto haitiano, por meio dos dois pilotos estudados.

O terceiro eixo tem a ver com o fomento a projetos pilotos de compras locais da agricultura familiar para demonstrar a viabilidade e eficiência do modelo em

distintos contextos. Segundo alguns membros de C1³⁹, a estratégia de financiar organizações internacionais a fim de implantar pilotos de compras locais no Haiti (e também em outros países na América Latina, na Ásia e na África) não objetivava apenas a transferência do modelo para os Governos dos países receptores, mas também a transferência da metodologia para as próprias Ols que, a partir desses casos de sucesso, disseminariam o modelo brasileiro de forma autônoma. Por exemplo, meio do Programa P4P⁴⁰, o PMA promoveu - sem participação direta do Brasil - pilotos de compras locais em 35 países.

A iniciativa, baseada no Programa de Aquisição de Alimentos do Brasil, promove compras locais de produtos de pequenos produtores a preços justos, ajudando a aumentar os rendimentos dos pequenos produtores. Ao elevar os rendimentos dos pequenos agricultores, por sua vez, a iniciativa contribui para combater a fome, na medida em que, ao direcionar a venda de produtos agrícolas para múltiplas iniciativas, o alimento é distribuído em diferentes iniciativas, incluindo programas de alimentação escolar⁴¹. (PMA s.d)

A resistência inicial do PMA com modelo brasileiro de compras da agricultura local para o PNCS foi gradativamente superada durante a implementação do Projeto *Lèt Agogo* - PMA. A incorporação pelo PMA das compras da agricultura familiar como um princípio, especialmente em se tratando de programas de alimentação escolar, é especialmente relevante para esta pesquisa quando se considera a tese de que a adoção de novas políticas depende menos da transferência internacional do que da produção e difusão de normas sob a influência de arenas internacionais (MEYER et al, 1997).

Contudo, como será visto no capítulo 4, a transferência pelo Brasil dos modelos para as Organizações internacionais onusianas, que por sua vez passam a atuar como agentes de disseminação internacional dos modelos, não necessariamente resulta na efetiva adaptação do modelo em âmbito nacional.

³⁹ *Miguel, Barbosa e Ariel.*

⁴⁰ Ver referência na seção 4 do Capítulo 1.

⁴¹ The initiative, based on Brazil's Food Purchase Programme, promotes local purchases of smallholder's products at fair prices, helping to increase smallholder's incomes. By elevating smallholder's incomes, in turn, the initiative contributes to combating hunger, to the extent that in targeting the sale of farm products to multiple initiatives food is delivered to multiple efforts, including school feeding programs.

2.2 Apoio ao setor do leite para melhorar a segurança alimentar das famílias: a parceria do Brasil com a FAO.

Na seção anterior, foi demonstrado como o Brasil se engajou em um processo de disseminação dos modelos do PAA e do PNAE, por meio da Cooperação Sul-Sul com o Haiti, através do projeto “*Lèt Agogo – PMA*”. Verificou-se também como o processo intergovernamental foi facilitado pela atuação do PMA enquanto mediador e como agente de circulação de um conjunto de “normas internacionais” que construíram o contexto favorável para disseminação e adaptação em âmbito nacional dos instrumentos brasileiros.

Nessa seção será examinado mais detalhadamente, o piloto gerenciado pela FAO, buscando, ao longo do processo de formulação e implementação da proposta, elementos que permitam defini-lo como um processo de transferência intergovernamental, de transferência via organismos internacionais ou no marco de um processo de regionalização.

Em complementação ao projeto “*Lèt Agogo nan Lekòl*”, a FAO desenvolveu, com recursos brasileiros, um projeto intitulado “Apoio ao setor leiteiro e a melhora da segurança alimentar das famílias.” De agora em diante, será tratada a iniciativa por “Projeto *Lèt Agogo – FAO*” ou apenas “*Lèt Agogo – FAO*”.

O fato de as duas organizações internacionais estarem comprometidas com a execução de dois projetos complementares, enfocados no mesmo setor produtivo e financiados pelo mesmo doador, fez com que a FAO e o PMA desenvolvessem uma estreita colaboração no tema das compras locais.

Formalmente, estabeleceu-se em 2011 um Comitê de Gestão do Projeto (CGP) no âmbito do qual as duas organizações puderam intercambiar informações sobre o progresso dos respectivos pilotos e aprimorar planos e estratégias de institucionalização das iniciativas.

Para além da arena institucional, o coordenador do “Projeto *Lèt Agogo – FAO*” (*Carlos*⁴²) e o coordenador do “Projeto *Lèt Agogo – PMA*” (*Manuel*) faziam parte de

⁴² *Carlos* é veterinário de formação com trajetória de larga experiência no assessoramento a assentamentos da Reforma Agrária, como servidor do INCRA do Rio Grande Sul, e no

uma mesma coalizão de interesses (C1). Essa aproximação foi fundamental para superar as rivalidades históricas entre as duas organizações e viabilizar a convergência das iniciativas.

A falta de diálogo entre as organizações internacionais (FAO e PMA) dificulta muito uma incidência mais sistemática. A colaboração com PMA foi muito mais fluida enquanto o Manuel estava aqui porque de fato havia conversas e disposição de trabalhar em conjunto. Quando ele foi embora voltamos em parte à forma usual em que a disputa por recursos se sobrepõe aos objetivos que se espera alcançar⁴³. (Informação verbal)

O “Projeto *Lèt Agogo* – FAO” também teve o MARNDR como principal interlocutor e esteve concentrado em três diferentes zonas agroecológicas: Verrettes (Artibonite), uma planície úmida e irrigada; Limonade (Departamento do Norte), uma planície seca; e Foret de Pins (Departamento Sudeste), uma região úmida e montanhosa.

De acordo com *Miguel*, igualmente em linha com a estratégia brasileira para uma cooperação humanitária sustentável (ver seção 3 do capítulo 1), o projeto buscou superar a divisão tradicional entre a resposta a emergências e à promoção do desenvolvimento sustentável. Dessa forma, buscou-se conciliar atividades de impacto rápido para a reabilitação da cadeia leiteira e aumento da disponibilidade de leite para programas de assistência alimentar, com ações de médio prazo enfocadas na resiliência dos agricultores e suas comunidades.

Assim como no caso do “*Lèt Agogo* – PMA”, a proposta do componente executado pela FAO também foi elaborada e negociada pela CGFOME, e traz referências diretas aos modelos brasileiros.

A assistência humanitária brasileira desenvolveu um novo paradigma de doação de alimentos baseado nesses princípios. Com essa finalidade, o país busca atuar com base em políticas públicas bem-sucedidas, como a Estratégia Fome Zero para promover a segurança alimentar e combater a fome. Como tal, tanto o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) quanto o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) podem servir como base para iniciativas internacionais similares. ⁴⁴ (FAO, s.d.)

desenvolvimento de políticas públicas de apoio à agricultura familiar na Secretaria de Agricultura do Estado, durante a gestão de Olívio Dutra, do PT.

⁴³ Entrevista com funcionário do escritório local da FAO

⁴⁴ La coopération brésilienne a donc développé, selon les préceptes décrits ci-dessus, un nouveau paradigme d'aide alimentaire. Elle cherche en effet à agir sur la base des politiques efficaces (comme dans la Stratégie Faim Zéro) de promotion de la sécurité alimentaire et de lutte contre la faim. Le

Dessa forma, as referências à “Estratégia Fome Zero”, bem como ao PAA e PNAE, o documento corrobora o entendimento de que houve uma “intencionalidade” do Governo brasileiro de disseminar os modelos por meio do projeto piloto implementado pela FAO em apoio à rede de microleiteirias “*Lèt Agogo*”.

Contudo, de forma similar ao observado no caso do “*Lèt Agogo – PMA*”, o documento não apresenta detalhes sobre o desenho dos modelos brasileiros (ver seção 5 do capítulo 1). A ausência de referências mais detalhadas da arquitetura e ao funcionamento do PAA e do PNAE que pudessem orientar os agentes de transferência no processo de adaptação dos modelos em âmbito nacional⁴⁵, corrobora o entendimento de que se tratou mais de um caso de “emulação” das ideias por trás do PAA e do PNAE, do que de fato um esforço de “cópia” dos modelos (DOLOWITZ e MARSH, 2000).

Para execução do projeto, o Governo brasileiro repassou à FAO US\$2,5 milhões, a serem executados entre outubro de 2011 e outubro de 2013. Contudo, relatório do projeto indica que foram realizadas quatro revisões orçamentárias e três extensões, sendo que a última delas fixou o encerramento do projeto em 31 de janeiro de 2016.

Como será apresentado a seguir, essas revisões do projeto se justificam por uma série de dificuldades na sua execução, tais como: I) conflitos de interesse entre a equipe responsável pelo projeto na FAO (C1) e a equipe do MARNDR (C3); II) conflitos de interesse (C1 versus C3) dentro da própria FAO quanto às prioridades do projeto; III) instabilidade política e outras questões conjunturais ligadas ao contexto haitiano.

De acordo com o MARNDR, o projeto deveria proporcionar a cada beneficiário um conjunto de ferramentas que permitisse se tornar um modelo para o desenvolvimento do setor leiteiro no país.

Programme d’Achat d’Aliments (PAA) ainsi que le Programme d’Alimentation Scolaire (PNAE) servent de base à ces activités internationales.

⁴⁵ Funcionários do escritório local da FAO confirmam que as referências contidas na nota conceitual do projeto sobre o PAA e ao PNAE lhes fornecia uma visão dos princípios e das ideias que deveriam orientar sua atuação, mas não eram suficientemente detalhadas para que pudessem buscar a correta adaptação dos modelos ao contexto haitiano.

O projeto teve início de fato em junho de 2012. De acordo com a FAO, o processo de seleção dos beneficiários baseou-se em dois critérios: “ (I) ser um membro de uma das associações nacionais de produtores de leite e (II) ser um fornecedor regular de leite para uma das microleiterias nas áreas atendidas pelo projeto”. Um diagnóstico inicial identificou 163 famílias a serem atendidas técnica e financeiramente pela iniciativa, dentre os 770 fornecedores da Rede “*Lèt Agogo*”.

A seleção dos beneficiários é especialmente relevante para a hipótese deste trabalho de que a existência pregressa de uma experiência nacional de promoção das compras locais, liderada pela VETERIMED (C3) foi determinante para a cooperação com o Brasil (C1) nesse tema.

Embora textualmente o documento de projeto não restrinja a seleção dos beneficiários aos produtores associados à rede “*Lèt Agogo*”, funcionários da FAO relataram que, na época do início do projeto, os membros da rede “*Lèt Agogo*” eram os únicos que atendiam aos critérios propostos pelo Governo haitiano e pactuados pelo Brasil e pela FAO”.

Em outras palavras, a convergência parcial dos sistemas de crença de C1 e C3, atuando respectivamente no âmbito dos Governos de Brasil e Haiti, foi fundamental para construir um ambiente político favorável à disseminação pelo Brasil dos modelos de compras locais. Por sua vez, C3 foi conformado a partir das experiências da VETERIMED e da FENAPOWLA, e justamente essas experiências garantem a membros de C3, o capital político necessário para ocupar espaços de tomada de decisão, no âmbito do Governo brasileiro.

Dessa forma, a proposta formulada e negociada por mediadores de C1 e C3 no âmbito dos governos brasileiro e haitiano, reflete o sistema de crenças dessas coalizões na medida em que restringe a participação no projeto de associações de produtores ligados a C3.

O objetivo geral do projeto era contribuir para a redução da vulnerabilidade social e da insegurança alimentar da sociedade haitiana, por meio do aumento da produção e da comercialização de leite, além de incrementar a renda dos produtores de leite e a nutrição dos estudantes beneficiados no âmbito do PNCS.

Ademais, o projeto teve os seguintes objetivos específicos:

- aumentar a produtividade média do rebanho dos produtores associados à rede *Lèt Agogo* e o volume de leite processado pelas microleiterias;
- consolidar e desenvolver o sistema de controle de qualidade e certificação do leite e derivados, inclusive por meio da adoção de melhores práticas de ordenha, processamento e armazenagem;
- consolidar um programa nacional de compras do leite para alimentação escolar e desenvolver outros canais de comercialização. (FAO, s.d.)

Embora os dois primeiros objetivos estejam mais diretamente associados à assistência técnica da cadeia leiteira, o terceiro objetivo reforça a intenção dos Governos do Brasil e do Haiti, e da FAO de que o piloto tivesse uma incidência no processo de “formulação” (MEYER et al, 1997; Howlet et al, 2012) de uma política nacional de compras da agricultura familiar para o PNCS.

Assim, como no caso do “*Lèt Agogo – PMA*”, o Governo brasileiro optou pelo arranjo em que a FAO se encarregava da execução direta do piloto sob a coordenação de um consultor brasileiro (*Carlos*). A exigência do Governo brasileiro de que o piloto fosse coordenado por um nacional brasileiro, cuja trajetória profissional estava associada à implementação dos modelos no Brasil, transferiu para a FAO, não apenas o conhecimento técnico sobre o PAA e o PNAE, mas também o sistema de crenças de C1 (ver Figura 3 e Quadro 1).

O arranjo escolhido pelo Governo do Brasil confirma os pressupostos teóricos de Dolowitz e Marsh (2009) de que o papel de consultores políticos não é o de apenas harmonizar políticas públicas ao redor do mundo, mas tem uma atuação muito mais complexa no processo de transferência de políticas. Também, ao recomendar contratação de determinados consultores, o Governo brasileiro torna menos clara a distinção entre processos voluntários e coercitivos de transferência.

Apesar de ter a responsabilidade de fazer a ponte entre as políticas públicas brasileiras e o projeto no Haiti, principalmente por meio do estreitamento das relações entre as instituições brasileiras responsáveis pelas políticas e seus homólogos haitianos, *Carlos* relatou ter enfrentado muitas dificuldades ao viabilizar o referido contato.

Confirmou que, antes de embarcar para o Haiti, manteve-se em reuniões com representantes da CGFOME, do MDA, da CONAB e da EMBRAPA, com quem teve oportunidade de discutir detalhes da proposta, uma vez que não havia sido envolvido na sua formulação. Como visto, tais instituições estiveram envolvidas não

apenas no desenho e na implementação dos modelos brasileiros (ver seção 5 do capítulo 1), mas também em sua estratégia de disseminação internacional, seja por meio da Cooperação Sul-Sul, seja por meio da disputa de narrativas em foros multilaterais (seção 1 do capítulo 3).

Contudo, *Carlos* relatou que não conseguiu viabilizar o pretendido intercâmbio técnico-político entre as instituições, em parte pelo que ele chamou de “desinteresse” das instituições haitianas ou pelo que ele chamou de “despreparado” das contrapartes brasileiras.

As instituições brasileiras não estavam preparadas para a cooperação internacional. O Brasil ainda é um país muito fechado e o engajamento no país na cooperação internacional não veio acompanhado de uma mudança na mentalidade do gestor público e nem dos arranjos institucionais necessários para que as instituições brasileiras pudessem corresponder às demandas por cooperação. (*Carlos*, informação verbal)

O baixo engajamento das instituições brasileiras no processo de disseminação dos modelos justifica-se, em grande medida, pela escolha por um arranjo envolvendo um organismo internacional como mediador para a Cooperação Sul-Sul.

Esse tipo de arranjo é de especial interesse para este trabalho por duas razões. Por um lado, oferece uma confirmação e uma explicação para a hipótese do “imbricamento” de uma modalidade de disseminação “intergovernamental”, por meio da Cooperação Sul-Sul e da “circulação de normas” via organizações internacionais. Por outro, como será visto a seguir, fornece pistas interessantes para entender a “falência” do processo de transferência de políticas (DOLOWITZ e MARSH, 2000).

Em relação ao “imbricamento” das duas modalidades de disseminação recorda-se o proposto no referencial teórico deste trabalho de que organizações internacionais cumprem um duplo papel de arena de validação de boas práticas em seus espaços de tomada de decisão e de disseminação dos modelos em documentos técnicos, recomendações políticas e eventos.

A exemplo do ocorrido com PMA, a transferência pelo Brasil dos modelos de compras públicas para a FAO ocorreu a partir de 3 eixos: I) maior protagonismo nos espaços de tomada de decisão; II) posicionamento de atores chaves de C1 e na estrutura organizacional da FAO; III) fomento a projetos pilotos de compras locais da

agricultura familiar para demonstrar a viabilidade e a eficiência do modelo em distintos contextos.

Em relação ao primeiro eixo, Souza (2010) e Milhorce de Castro (2016) destacam que protagonismo brasileiro, nos processos de reforma da FAO e do Comitê de Segurança Alimentar e Nutricional das Nações Unidas (CSA), foi chave para democratizar os mecanismos de tomada de decisão em ambas as organizações. E dessa forma, ampliar a influência do Brasil nas diretrizes emanadas de ambos os foros. Uma busca rápida nos documentos produzidos e negociados no âmbito do CSA, por exemplo, permite encontrar importantes referências nas políticas brasileiras como boas práticas para gerar mercados para a agricultura familiar (CFS, 2011; CFS, 2012b; CFS, 2015) e também em relação ao potencial de transformação social dos programas de compras da agricultura familiar para alimentação escolar (CFS, 2011; CFS 2012b; CFS 2014).

Em relação ao segundo eixo, para além da candidatura de José Graziano da Silva ao cargo máximo da FAO ter sido decidida e gestionada como parte de uma diretriz da política externa brasileira de incidir na segurança alimentar e nutricional também em âmbito internacional (ver seção 3 do capítulo 1 e na seção 1 do capítulo 3), outros membros de C1 foram gradativamente ocupando cargos estratégicos na organização ao longo da última década (Figura 3). *Barbosa*, por exemplo, deixou o MDA para assumir, no Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe, a supervisão política dos projetos da FAO na região. *Maisa*, após ter trabalhado no MESA, no MDS e na EMBRAPA assumiu na sede da FAO, em Roma, a área responsável pelo programa estratégico de combate à pobreza rural. *Pedro*, após ter trabalhado em projetos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma (INCRA) em assentamentos da reforma agrária e na CGFOME/MRE na articulação internacional do “Fome Zero”, também assumiu uma posição na sede da FAO, em Roma, na unidade responsável por estratégias de promoção de agricultores familiares a mercados.

O terceiro eixo tem a ver com o fomento a projetos pilotos de compras locais da agricultura familiar para demonstrar a viabilidade e a eficiência do modelo em distintos contextos. Como já mencionado antes, a estratégia de financiar organizações internacionais para implantar pilotos de compras locais no Haiti (e também em outros países na América Latina, na Ásia e na África) não objetivava

apenas a transferência do modelo para os governos dos países receptores, mas também a transferência da metodologia para as próprias Ols que, a partir desses casos de sucesso, disseminariam o modelo brasileiro de forma autônoma.

A exemplo do ocorrido com PMA, a mudança gradual da postura institucional da FAO, em relação aos programas de compras locais, impactou diretamente na disseminação pelo Brasil dos seus modelos no contexto haitiano. Segundo a equipe da FAO responsável pela execução direta do piloto “Lèt Agogo – FAO”, os entraves burocráticos percebidos no início do projeto foram gradualmente dando lugar a estímulos de que os funcionários da organização incorporassem o tema dos mercados institucionais em seus projetos e em seus diálogos com Governo. Também, de acordo com funcionários e ex-funcionários do MARNDR os documentos produzidos pela FAO, relacionados à “experiência brasileira”, foram fundamentais para o convencimento dos tomadores de decisão de buscar no Brasil uma referência para a questão das compras locais no Haiti.

O Governo brasileiro esteve representado pela Embaixada do Brasil em Porto Príncipe no Comitê de Coordenação do Projeto (CCP), e não por nenhuma das instituições implicadas no desenho ou na formulação do PAA e do PNAE em âmbito nacional. Como será visto mais adiante, via indireta por meio da qual os atores de C1 acompanharam a execução do projeto, impactou diretamente no resultado da transferência.

Além do Governo brasileiro, o CCP foi composto da seguinte forma: (I) dois representantes do Governo do Haiti nomeados pelo MARNDR (o secretário de Estado para a Produção Animal e o diretor do Departamento de Produção Animal e Saúde); (II) do Representante da FAO no Haiti; (III) um representante do PMA; e (IV) um representante da FENAPWOLA. A formação do CCP foi seguida pela organização de outros três comitês regionais, um em cada uma das regiões atendidas pelo projeto.

No mesmo espírito, o MARNDR criou um comitê consultivo para discutir estratégias e políticas públicas para o fortalecimento do setor leiteiro no país, no âmbito do qual a equipe técnica do projeto pôde compartilhar, dentre outras coisas, resultados do piloto de compras da produção local de leite para alimentação escolar no Haiti, bem como os dados sobre a exitosa experiência do PNAE no Brasil. Além do MARNDR e da FAO, também integraram o comitê a VETERIMED, a

FENAPWOLA, Associação de Veterinários Sem Fronteiras, “*Konbit pou Aksyon Ranfòse Lakay*”, e “*Heifer Project International*”.

A criação e a composição desses colegiados são interessantes por duas razões: primeiro porque, no âmbito do CCP, travaram-se os conflitos de interesse entre C1, C2 e C3 mencionados no início dessa seção⁴⁶. Como será asseverado ao longo do capítulo 4, as diferenças entre os sistemas de crenças dos atores do Governo brasileiro engajados na disseminação do modelo, e dos atores do governo haitiano responsáveis pela sua recepção foram decisivas no processo de adaptação dos instrumentos para o contexto haitiano. Segundo, porque se for analisada a composição do CCP a partir da natureza institucional dos seus atores, será observado o imbricamento de distintas modalidades de disseminação internacional de políticas. O intercâmbio primário entre os representantes dos Governo do Brasil e do Haiti no âmbito do CCP atestam uma “modalidade intergovernamental de transferência de políticas” (EVANS, 2009).

O Brasil pode contribuir com uma matriz reconhecida pela FAO e pelo PMA. (...) O reconhecimento pela FAO e pelo PMA da matriz brasileira foi muito importante para o desenvolvimento do projeto. (...) O Brasil foi muito enfático em promover internacionalmente o caráter estruturante das compras da agricultura familiar para alimentação escolar. (...) em todas as instâncias dos dois organismos (FAO e PMA) o Brasil foi muito ativo em liderar e promover esse debate. (Informação verbal)

Por outro lado, a presença de representantes da FAO e do PMA no Comitê, com a prerrogativa de incidir em um processo em âmbito local, a partir das posições institucionais das duas organizações internacionais em âmbito global, reforça o papel das OIs na circulação de normas acordadas internacionalmente⁴⁷ (RISSE-KAPPEN, 1995; DOLOWITZ; MARSH, 2000).

⁴⁶ Entrevistas com funcionários dos escritórios locais da FAO e do PMA; entrevistas com representantes do MARNDR no CCP; entrevistas com representantes da VETERIMED e da FENAPWOLA.

⁴⁷ Entende-se que, para além dos seus próprios sistemas de crenças, atuação de representantes da FAO e do PMA nesses espaços refletem documentos técnicos, informes e recomendações políticas negociadas e aprovadas por ambas as organizações internacionais em âmbito global.

Nós participamos em diversas conferências e reuniões internacionais em que a experiência brasileira foi apresentada e debatida. Também tive a oportunidade de conhecer o Centro de Excelência (do PMA) contra a Fome e visitar a “ Empresa Nacional de Compras Públicas (sic)⁴⁸. (Informação verbal)

Também, a participação de organizações de produtores naquele espaço, com capacidade de incidir a partir de seus “sistemas de crença” no processo de disseminação e adaptação dos modelos brasileiros, confirma o proposto na literatura (DELLA PORTA; KRIESI, 1991) acerca do crescente papel de movimentos sociais, na construção de políticas públicas em um mundo “globalizado”. Como será visto a seguir, o sistema de crenças de alguns movimentos sociais haitianos se conformou, em grande medida, a partir da sua interação com outros movimentos sociais, principalmente movimentos sociais brasileiros, na esteira de processos de integração regional (DABÈNE, 2009).

A ideia de organizar o trabalho (da VETERIMED) dessa maneira veio do Brasil. Nós sabíamos que o Brasil tinha excelentes resultados com um modelo que não tratava projetos isoladamente, mas articulava ações de apoio à produção e à compra do alimento (...) então nós fomos atrás (na internet) de informações para entender esse modelo⁴⁹. (Informação verbal)

Pelo que se pode aferir dos relatórios de execução do projeto, os dois objetivos ligados ao aumento e à qualificação da produção foram melhor desenvolvidos do que o terceiro objetivo, mais ligado ao acesso dos produtores mercado, especialmente ao institucional.

Produtores foram beneficiados com assistência técnica, acompanhamento veterinário, melhoria nas parcelas forrageiras e nas estações de monta para melhoria genética dos rebanhos. As microleiterias participantes foram renovadas para reduzir o risco de contaminação e melhorar a qualidade do produto. Também receberam câmaras frias alimentadas por energia solar para o prolongamento do tempo de armazenagem dos produtos, sendo apoiadas com estudos de viabilidade econômica.

⁴⁸ Entrevista com representante do MARNDR no CCP.

⁴⁹ Entrevista com representante da VETERIMED e FENAPOWLA.

Segundo *Miguel*, o componente de apoio à produção foi fundamental na cooperação com o Haiti para que o Governo e as associações tivessem meios materiais e suporte técnico para desenvolverem seus próprios arranjos, o que seria um diferencial da cooperação humanitária brasileira.

Você pode dizer para as pessoas que elas precisam ter políticas nacionais de compras da agricultura familiar, e pode até explicar de forma teórica como fazê-lo. Mas outra coisa muito diferente é disponibilizar os meios e fazer junto com eles. (...) nós estamos falando de um programa de compras do leite para alimentação escolar em um contexto em que quase não há energia elétrica (informação verbal)

A maioria dos entrevistados⁵⁰ que não estava diretamente engajada na formulação da proposta do “Lèt Agogo – FAO” não fez menção ao terceiro objetivo do piloto, que era o de consolidar o PNCS como mercado para produção local de leite.

Funcionários da FAO relataram que, embora esse objetivo estivesse pactuado pelo Governo haitiano e pelo Governo brasileiro na nota conceitual do projeto (FAO, sem data), durante a sua execução, o Governo haitiano e os beneficiários diretos priorizaram atividades ligadas à estruturação da cadeia, em detrimento de ações focadas na estruturação da demanda.

O documento de projeto era bastante flexível e isso favoreceu ajustes na execução do projeto para atender as demandas dos atores nacionais. O componente de apoio à produção foi sem dúvidas o mais desejado e absolvido pelo MARNDR e como havia pouco acompanhamento pelo Brasil, isso acabou orientando as ações do projeto⁵¹. (Informação verbal)

Foram muitas alterações no projeto e elas foram aprovadas pelo CCP. O Brasil era representado no CCP pela Embaixada, mas eles nunca tinham muitos aportes técnicos, então o CCP sempre foi um “one man show”⁵². (Informação verbal)

Os depoimentos evidenciam os limites da confluência entre os sistemas de crenças de C1 e C3. Ainda que em um primeiro momento as coalizões se puseram de acordo quanto à transferência dos modelos brasileiros, a prioridade do Governo

⁵⁰ Funcionários do escritório local da FAO; funcionários do MARNDR; funcionários da VETERIMED e da FENAPOWLA.

⁵¹ Entrevista com funcionário do escritório local da FAO.

⁵² Entrevista com funcionário do escritório local da FAO.

haitiano e das organizações de produtores (C3) estava no fomento à produção e não no papel do Estado como garantidor de um mercado aos agricultores familiares.

Pode-se aferir que, igualmente, a ausência de um acompanhamento direto de instituições do Governo brasileiro (C1) e o próprio perfil do coordenador do projeto favoreceram que o projeto se concentrasse nos objetivos mais alinhados com os interesses imediatos dos beneficiários e com a área de maior tradição da FAO.

Carlos confirmou que, embora sua trajetória fosse toda ligada a políticas públicas para agricultura familiar, sua formação e experiência de trabalho estavam muito mais relacionadas aos componentes de organização e qualificação da produção do PAA e do PNAE.

Dessa forma, o “fracasso” do componente que mais diretamente esperava contribuir para disseminação dos modelos brasileiros podem ser entendidos à luz de obstáculos “cognitivos” e “ambientais” (EVANS, 2009).

Em relação aos “obstáculos cognitivos”, mais uma vez fica evidente que os agentes de transferência não manejavam suficientes informações sobre os modelos brasileiros que, nos termos propostos por Dolowitz e Marsh (2000), são entendidos como um processo de “transferência desinformada”. De forma similar, a ausência de uma estratégia estruturada de convencimento do MARNDR evidenciou “obstáculos ambientais” associados à cultura organizacional vigente e interesses dos tomadores de decisão.

No capítulo 4, serão debatidos, mais detalhadamente, os obstáculos que são referidos no parágrafo anterior, assim como seu impacto no resultado do processo de transferência. Contudo, foi consensual entre os entrevistados que a organização produtiva permitiu aos agricultores e às microleiterias, a ampliação de seu acesso aos mercados, principalmente ao PNCS, por meio do componente gerenciado pelo PMA.

Segundo a FAO, as leiterias participantes do componente gerenciado pela FAO, foram responsáveis pelo fornecimento semanal de duas garrafas de leite para o atendimento de 17.700 crianças, de 48 escolas, em 12 cidades diferentes, por um período de 19 semanas. Graças à garantia de mercado para o escoamento da produção, as microleiterias tiveram um rendimento médio de 60 litros de leite por dia, durante seis dias / semana, algumas delas alcançando a marca de 80 litros por dia.

No entanto, com o fim do programa de compras gerenciado pelo PMA com recursos brasileiros, a comercialização com PNCS também foi interrompida e, segundo a FAO, a maioria das leiterias tem experimentado um declínio na produção de até 20 litros de leite por dia.

As compras foram realizadas enquanto havia recursos do Governo brasileiro para isso. Ainda que estivesse convencido da importância das compras locais, nem Governo haitiano e nem as organizações internacionais estavam dispostas a colocar recursos para isso. O modus operandi das organizações internacionais é de retroalimentação, ou seja, às vezes optam não por enfrentar a fome e a pobreza de fato, como que para justificar a própria existência ali⁵³. (Informação verbal)

Embora a descontinuidade dos programas de compras do leite, após o fim do financiamento brasileiro, será discutida posteriormente, é digno de nota que a totalidade dos entrevistados atribuiu a interrupção a uma incapacidade das autoridades locais de assumirem a gestão do modelo e mesmo de replicá-lo em outras cadeias de forma eficaz.

3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE MERCADOS DE PROXIMIDADE: O CASO DO PROJETO DE NIPPES

Como mencionado anteriormente, as primeiras negociações sobre um projeto de compras da agricultura familiar na região de Nippes remontam também à resposta ao terremoto de 2010, quando a ABC e IICA contrataram uma equipe de três consultores, sendo dois deles brasileiros, para um estudo sobre o sistema de abastecimento, organizações locais e a viabilidade de um programa de compras locais na região.

A região de Nippes foi escolhida pela ABC e pelo IICA por ser uma das regiões de maior potencial agrícola do Haiti e propícia ao mercado de proximidade, graças ao nível de organização em rede dos produtores⁵⁴. Contudo, apesar de os

⁵³ Funcionário do escritório local da FAO.

⁵⁴ Entrevista com um dos consultores envolvidos na iniciativa IICA-ABC.

estudos terem confirmado a viabilidade de um projeto de compras locais na região, ABC e IICA não deram seguimento à proposta, por razões que se logrou apurar

Dois anos mais tarde, já em 2012, o PMA foi incorporado como parte da equipe do “Projeto *Lèt Agogo – PMA*” (ver seção 1 deste mesmo capítulo) um dos dois consultores brasileiros (*Manuel*) envolvidos na iniciativa ABC/IICA.

A experiência pregressa de *Manuel* com iniciativas de compras locais na região de Nippes foi chave para que o PMA retomasse com o Governo brasileiro (CGFOME) e com o Governo haitiano, a formulação e a negociação de um piloto de compras locais intitulado “Piloto de compras da agricultura familiar para alimentação escolar em Petite Riviere de Nippes” que, de agora em diante, será referido neste trabalho como “Projeto de Nippes”.

O projeto (ACB/IICA) como um todo acabou não se desenvolvendo, mas a parte do estudo de viabilidade econômica de um programa de compras da agricultura familiar apresentou ótimos resultados. O estudo foi apresentado para MARNDR, para FAO, para o PMA e diversos atores envolvidos com a segurança alimentar no Haiti e certamente motivou o Brasil e o PMA no desenho do Projeto de Nippes. (Informação verbal)

Manuel relata que, após retornar ao Haiti em 2012, já como parte da equipe do PMA responsável pelo Projeto *Lèt Agogo – PMA*, tratou de retomar com MARNDR, com PNCS, com a FAO e com o IICA a ideia de aproveitar o potencial agrícola da região de Nippes para desenvolver ali um piloto de compras da agricultura familiar. Assim, diferentemente do “*Lèt Agogo*” e a exemplo do PNAE, apostaria em um cardápio diversificado e nas compras descentralizadas para multiplicar os resultados do projeto.

A exemplo do observado no caso do “*Lèt Agogo – PMA*”, entrevistados⁵⁵ reportaram que havia uma grande indisposição do PMA em dar seguimento à proposta. Ainda mais grave, antigos membros do primeiro escalão do Governo haitiano afirmaram que o PMA agia deliberadamente para impedir o acesso de produtores haitianos nas chamadas públicas de compras de alimentos para o PNCS, ao elevar os padrões de qualidade e as exigências fitossanitárias.

⁵⁵ Entrevista com funcionários do escritório local da FAO; entrevista com funcionários do MRE; entrevista com funcionários e ex-funcionários do MARNDR.

Antes de a indústria do desenvolvimento se tornar um bom negócio, organizações internacionais faziam o possível para desestimular os pequenos produtores a comercializarem com os programas de assistência alimentar. Quer dizer, exigir que um agricultor familiar apresente um quadro lógico para participar de uma chamada pública de compras de alimentos é uma fraude, porque eles nunca terão algo assim⁵⁶. (Informação verbal).

Desdobramentos positivos no projeto “*Lèt Agogo-PMA*” e a pressão do Governo brasileiro para que o PMA desenvolvesse uma estratégia programática para promover compras da agricultura familiar para seus programas de assistência alimentar, especialmente para o PNCS, impulsionaram a Agência a avançar na formulação do projeto⁵⁷.

Sem dúvidas o Projeto de Nippes é um transbordamento da experiência de cooperação do Brasil com *Lèt Agogo*. Além do capital humano gerado pela experiência do *Lèt Agogo* ter sido utilizado na formulação do projeto de Nippes, o diálogo entre os atores já estava mais estruturado⁵⁸. (Informação verbal)

Nesse contexto, o Governo brasileiro remanejou US\$ 1.847.388,00 dos fundos, inicialmente destinados ao projeto “*Lèt Agogo - PMA*” para implantação do “Projeto Nippes”.

Importante mencionar que, diferentemente do ocorrido no caso do projeto “*Lèt Agogo-PMA*” e do “*Lèt Agogo - FAO*” o “Projeto de Nippes” contou, desde sua formulação, com aporte técnico de um brasileiro (*Manuel*) que não apenas tinha ampla experiência na implantação do PAA e do PNAE, mas também com experiência prévia na disseminação e na adaptação dos modelos ao contexto haitiano.

Além disso, o PMA também contratou, para trabalhar na formulação das propostas, um ex-funcionário do MARNDR (*Pablo*) com experiência no intercâmbio com o Governo brasileiro sobre programas de compras da agricultura familiar.

A trajetória dos consultores que apoiaram o processo de formulação da proposta torna-se especialmente relevante quando considerado o nível de detalhes com que a nota conceitual (PMA, sem data) do projeto apresenta os modelos brasileiros, bem como a complexidade do desenho do piloto no Haiti.

⁵⁶ Entrevista com ex-Ministro da Agricultura do Haiti.

⁵⁷ Entrevistas com funcionários dos escritórios locais do PMA; entrevistas com funcionários do MRE.

⁵⁸ Entrevista com funcionário do escritório local do PMA.

O Governo do Brasil, por meio de seus programas de cooperação horizontal e com base na experiência e capacidades desenvolvidas com o Programa Fome Zero, no Brasil, é muito favorável a essa abordagem que visa a integração da produção agrícola de pequenos produtores (...) nesse contexto, o Brasil apoia há vários anos os programas do PMA, inclusive para a compra local de commodities e para o desenvolvimento de projetos-piloto de compras locais para o PNCS⁵⁹. (PMA, s.d.)

O fato da proposta inicial de um projeto de compras locais na região de Nippes ter sido abandonada pela ABC/MRE e retomada posteriormente pela CGFOME/MRE, evidencia a atuação de diferentes coalizões de interesse no âmbito de uma mesma instituição do Governo brasileiro.

Em benefício do tempo, não será examinado aqui o “sistema de crenças” dos atores-chaves da ABC. Contudo, serão referenciados os estudos de Milhorange (2016) para posicionar a ABC mais próxima de C2 do que de C1 (coalizão que integra os atores-chaves da CGFOME)⁶⁰.

A diferença observada entre o “Projeto de Nippes” e os dois pilotos anteriores é que, embora a CGFOME tenha sido a instituição brasileira responsável pelo financiamento e negociação da proposta, no caso do Projeto de Nippes, a organização não teve o mesmo protagonismo na redação do projeto e, portanto, na definição do “conteúdo” do processo de transferência.

Alguns conceitos como a “descentralização das compras”, a “diversificação dos cardápios” e a “conjugação de esforços para estruturar oferta e demanda”, aparecem de maneira muito mais clara nas diretrizes do “Projeto de Nippes” do que nos pilotos anteriores.

O conceito básico por trás da proposição de um novo projeto de aquisição local é que é necessária uma abordagem multissetorial para promover vínculos entre a produção agrícola local e as compras institucionais para programas de assistência alimentar. Este piloto visa, portanto, testar, em escala muito pequena, um sistema que permita a utilização da produção agrícola local em programas de alimentação escolar, por meio de vínculos diretos entre escolas e agricultores, apoio à produção e envolvimento das

⁵⁹ The Government of Brazil, through its Horizontal cooperation programs and on the basis of the experience and capacity developed with the Fome Zero (“zero hunger”) Programme in Brazil, is very supportive of this approach that aims at integrating agricultural production from small-holder and family-based farmers into institutional programs for the “agriculture familiale” (family agriculture) (...) In this framework, Brazil has for several years supported WFP programs, including for the purchase of local commodities and for the development of local procurement pilot projects for the school meals Programme.

⁶⁰ Ver seção 1 desse mesmo capítulo.

comunidades de forma participativa, baseado no controle social sobre o uso dos recursos disponibilizados à comunidade.⁶¹ (PMA, s.d.)

Mais uma vez apoiado na estratégia de promover a convergência, mecanismos sustentáveis de melhora da educação, na segurança alimentar e nutricional dos estudantes e desenvolvimento rural (vide seção 3 do capítulo 1), o Governo brasileiro estabeleceu, com parceria com PMA, para implementação do projeto no período 2013-2015⁶².

Contudo, devido a dificuldades já mencionadas anteriormente nas conversações entre o Governo brasileiro, o Governo haitiano e o PMA, o projeto arrancou efetivamente apenas em 2015, sendo sua vigência ajustada para os anos escolares de 2015/2016 e 2016/2017.

De acordo com a nota conceitual (PMA, s.d.), o objetivo do projeto é:

Contribuir para o desenvolvimento de um mecanismo duradouro que ligasse a produção agrícola local ao programa de alimentação escolar e servir como plataforma para promover sua escala para o nível nacional. Espera-se, também, que o projeto contribua para melhorar a capacidade técnica das principais partes do Governo haitiano interessadas no planejamento e implementação do PNCS, que contribua para autonomia e fortalecimento da agricultura local, além de contribuir de maneira inestimável para o alcance da visão estratégica do programa para 2030⁶³. (PMA, sem data)

O referido documento enfatiza que o Projeto de Nippes se insere num esforço mais amplo dos Governos do Brasil e do Haiti, assim como do PMA, de atuar fortemente na promoção e na implementação de estratégias para reforçar a compra local como forma de estimular o desenvolvimento do setor agrícola no Haiti.

Essa referência fornece pistas que evidenciam a “intencionalidade” dos atores (governos e organizações internacionais) de, por meio do piloto, incidir no processo de formulação de política nacional de compras da agricultura familiar para alimentação escolar.

⁶¹ The basic concept behind proposing a new local-procurement pilot is that a multi-sector approach is needed to promote linkages between local agricultural production and institutional purchases for food-based programmed. This pilot aims therefore at testing, at a very small scale, a system that will allow local agricultural production to be utilised in school meals programmes through direct links between schools and farmers, support to production, and through the involvement of the communities in a participatory system based on social control over the use of the resources made available to the community.

⁶² Anos escolares 2013/2014 e 2014/2015.

⁶³ Tradução do autor.

A “intencionalidade” do PMA de incidir no processo de formulação de uma política nacional de compras da agricultura local para o PNCS, a partir da referência dos modelos brasileiros, evidencia que, assim como nos dois casos anteriores, o programa não atuou apenas como mediador de um processo de Cooperação Sul-Sul, mas também como agente de circulação de modelos e conceitos.

Na nota conceitual do Projeto de Nippes também é possível notar uma mudança de postura do PMA, em relação às compras locais no Haiti. Se no contexto de formulação e implementação do “Projeto *Lèt Agogo* – PMA” o Programa era refratário à ideia das compras locais (ver seção 2.1 desse mesmo capítulo), no documento base para o “Projeto de Nippes” o PMA afirma ter uma estratégia de apoio a compras institucionais da agricultura local no país. Essa estratégia se organiza em três vertentes:

- I. aumento das compras locais de associações de pequenos agricultores nos processos regulares de aquisição de alimentos para os programas do PMA;
- II. apoio técnico ao MARNDR e PNSA promoção de compras locais;
- III. testes de pilotos inovadores destinados a desenvolver ligações sustentáveis entre a produção local e alimentação escolar. (PMA, s.d.)

No marco dessa estratégia, insere-se a iniciativa de desenvolver no município de Petite Rivière de Nippes um sistema sustentável e escalável de compra local de alimentos sanos e saudáveis para programas de alimentação escolar, com o uso de produtos alimentares de organizações de pequenos agricultores.

Demais, o projeto tem como objetivos específicos:

- I. instituir um sistema de compras locais e um **sistema participativo** para a gestão da alimentação escolar;
- II. garantir acesso de 3.500 crianças em idade escolar a **refeições regulares**, nutricionalmente equilibradas e **de origem local** durante dois anos escolares;
- III. contribuir para que, pelo menos 1.500 agricultores / camponeses, **membros de organizações de agricultores locais, aumentem o seu excedente agrícola através do aumento da produtividade** e da redução das perdas, contribuindo assim para incremento da renda familiar por meio da **comercialização com PNCS** e outras oportunidades comerciais;
- IV. colaborar para que as **organizações de pequenos agricultores** em Petite Rivière de Nippes **tenham estruturas estáveis, legalmente reconhecidas e profissionalizadas**. (PMA, s.d.)

Em uma análise comparativa dos objetivos específicos dos três pilotos à luz do desenho do PAA e do PNAE (ver seção 5 do capítulo 1), percebe-se que, diferentemente dos pilotos anteriores (ver seção 2.1 e 2.2 desse mesmo capítulo), o “Projeto de Nippes” trata de forma mais integrada os aspectos ligados à disponibilidade e à demanda de alimentos, assim como princípios basilares do PAA e do PNAE relacionados à gestão participativa das iniciativas.

A exemplo dos dois pilotos anteriores, o aporte técnico em relação aos modelos brasileiros se deu através da contratação, pelo PMA, de um brasileiro como consultor responsável pela coordenação do projeto (*Elis*⁶⁴).

Chama atenção, contudo que, diferentemente dos casos anteriores, o Governo brasileiro não indicou a contratação de um consultor específico que partilhasse do sistema de crenças de C1, mas exigiu apenas que fosse nacional brasileiro.

Essa mudança, aparentemente sutil, em relação ao arranjo adotado nos dois pilotos anteriores, teve uma influência importante no projeto. O PMA optou pela contratação de uma consultora que não possuía uma trajetória ligada a políticas públicas para a agricultura familiar, mas sim ligada à cooperação para o desenvolvimento, e cujo sistema de crenças estava mais alinhado a C3 que C1 (Figura 3 e Quadro 1).

Os efeitos dessa mudança no perfil dos consultores ainda não podem ser devidamente considerados, uma vez que o projeto ainda está em fase de implementação. Contudo, a exemplo do que ocorreu nos dois pilotos “*Lèt Agogo*”, *Elis* relatou que não teve sucesso na viabilização do envolvimento das instituições brasileiras responsáveis pelo PAA e pelo PNAE, na execução do piloto no Haiti.

Relatou que, embora os instrumentos brasileiros tenham servido de inspiração para o Projeto de Nippes, sua pouca experiência com a implementação do PAA e do PNAE e ausência de instituições brasileiras no CCP, resulta em um asfaltamento do modelo e na importação de soluções de outras experiências, como as lideradas pela França e pelo Canadá.

⁶⁴ Formada em Relações Internacionais, *Elis* teve toda sua formação acadêmica e experiência profissional fora do Brasil, tendo acumulado experiência de trabalho em organizações internacionais das Nações Unidas na gestão de projetos de cooperação internacional, principalmente Norte-Sul.

Dessa forma, a mudança no perfil da consultora sugere que, no caso do Projeto de Nippes, houve menor grau de “emulação” das políticas brasileiras e maior grau de “combinação” com outros instrumentos de compras locais implementados no país.

O Projeto de Nippes é visto como uma das modalidades possíveis de compras da agricultura local para alimentação escolar. Eles (Haiti) estão testando diferentes modalidades e Nippes contribui por trabalhar com pequeno produtor, por estar baseado num cardápio bastante diversificado e por apresentar uma alternativa de compra descentralizada. Mas apesar dos excelentes resultados desse modelo, nós (Projeto de Nippes) somos vistos como um piloto isolado e com um desenho de difícil replicação. (Informação verbal)

Essa diferença não é menor quando se recorda que o “sistema de crenças” da cooperação francesa e da cooperação canadense (C2) é divergente dos “sistemas de crenças” dos atores-chaves envolvidos no processo de disseminação pelo Brasil dos modelos do PAA e do PNAE. Como será visto no capítulo 4, essa “penetração” dos interesses de C2 no Piloto de Nippes resultou em significativas distorções dos modelos na sua adaptação em âmbito nacional.

Ainda sobre a trajetória dos agentes de transferência, o PMA absorveu na equipe do “Projeto de Nippes” a nutricionista haitiana (MN) que teve sua formação acadêmica no Brasil e que havia integrado a equipe responsável pelo “Projeto *Lèt Agogo - PMA*”.

O papel chave desempenhado por “consultores” (*Carlos, Manuel, Elis, Aurélia, Pablo*) na formulação e implementação dos três pilotos (“*Lèt Agogo – FAO*”, “*Lèt Agogo – PMA*” e “Projeto Nippes”) confirma o proposto pela literatura (EVANS, 2009) de que esse tipo de “empreendedor de políticas públicas” tem tido cada vez maior influência na transferência de políticas públicas em nível global.

O projeto tem sido desenvolvido em estreita colaboração com MARDNR, principalmente com a UFAPAL. Por meio do projeto, o PMA tem apoiado programas de formação e de reforço das capacidades institucionais no tema das compras públicas, assim como ofertado suporte material para o funcionamento da Unidade.

De acordo com as equipes do PMA e do MARDNR envolvidas na execução do projeto, o diferencial do piloto está na abordagem multissetorial na promoção de vínculos entre a produção agrícola local e compras institucionais para o programa de alimentação escolar.

O enfoque participativo e o envolvimento da comunidade são pontos fortes do projeto, porque quando os atores locais se sentem parte do processo eles estão menos propensos a estragar tudo. Alguns outros modelos tendem a intensificar conflitos, mas o projeto de Nippes contribuiu para aumentar a confiança e a coesão social, e esses são vetores de construção da paz⁶⁵. (Informação verbal)

O Governo brasileiro esperava que, dessa forma, o Governo haitiano pudesse avançar com planos para a integração da agricultura local no PNCS, com ênfase na descentralização das compras a exemplo do modelo brasileiro⁶⁶.

Dessa forma, o piloto teria um caráter didático, permitindo que todas as partes interessadas compreendessem melhor as medidas que precisavam ser implementadas e, ainda, o planejamento estratégico necessário na garantia da articulação entre oferta de produtos na agricultura local e a demanda nos programas de alimentação escolar.

A nota conceitual do projeto confirma a intenção dos cooperantes em testar, em escala muito pequena, um sistema que permita a utilização da produção agrícola local em programas de alimentação escolar, através de vínculos diretos entre escolas e agricultores, por meio de um sistema participativo e baseado no controle social sobre o uso dos recursos disponibilizados à comunidade. Contudo, a maioria dos funcionários do escritório do PMA no Haiti foram categóricos em afirmar que a complexidade do modelo brasileiro e do piloto tornava inviável sua replicação no contexto haitiano.

A diferença entre Brasil e Haiti em termos de capacidades institucionais é muito grande. Então é positivo que o modelo esteja aqui (por meio do Projeto de Nippes) e sem dúvidas existem lições a serem aprendidas com eles, mas os desafios para sua aplicação e replicação são ainda maiores. (...) trabalhar com associações de produtores é muito caro no Haiti porque você precisa investir muito para que eles tenham as capacidades mínimas para um projeto dessa complexidade, mas ainda assim eles não são tão eficientes quando o setor privado⁶⁷. (Informação verbal)

⁶⁵ Entrevista com funcionário do escritório local do PMA.

⁶⁶ Entrevista com funcionários do MRE; entrevista com funcionários da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

⁶⁷ Entrevista com funcionário do escritório local do PMA.

O depoimento anterior é especialmente relevante para esta pesquisa por três razões: I) pela trajetória do emissor; II) pelo papel desempenhado por ele no contexto da transferência; III) e pelo seu conteúdo.

Em relação ao emissor é importante mencionar que *Tom* é nacional suíço e tem longa trajetória como consultor especialista em políticas públicas de alimentação escolar. Desde 2015, *Tom* trabalha para PMA, no âmbito de um projeto financiado pelo Governo canadense (C2), como consultor internacional, responsável por prover assessoria técnica ao MENFP para o desenho de uma política nacional de alimentação escolar. Como será visto no capítulo 4, a visão de C2 sobre o papel do setor privado como intermediador entre os agricultores e os mercados institucionais perpassa todo o documento de “Política e Estratégia Nacional de Alimentação Escolar” (Haiti, 2016).

Em que pesem as sobressaltadas diferenças estruturais e conjunturais entre Brasil e Haiti, o entendimento expresso por *Tom* sobre o projeto de Nippes é que esse projeto é de difícil aplicação e replicação no contexto haitiano, pareceu estar embasado por seu sistema de crenças e não por seu conhecimento objetivo do contexto nacional⁶⁸.

Por exemplo, segundo funcionários do escritório local do PMA, os custos das refeições estavam menores do que o previsto originalmente. Contudo, os valores ainda eram maiores do que os praticados pelos mecanismos tradicionais de compra do PMA, pautados pela “livre concorrência dos mercados” (ver sistema de crenças de C2).

Durante o período da pesquisa de campo e da redação desta dissertação, o projeto ainda estava em fase intermediária de execução. Por essa razão, é prematuro afirmar que a transferência tenha fracassado.

Contudo, os numerosos relatos que apontam que as profundas diferenças de capacidades técnicas e institucionais entre Brasil e Haiti, não foram devidamente consideradas durante a formulação da proposta, e, portanto, resultaria em um “processo de transferência inapropriada”.

⁶⁸ Perguntado sobre elementos dos modelos brasileiros ou mesmo do Projeto de Nippes se inviabilizariam sua replicação no contexto haitiano, *Tom* demonstrou pouco conhecimento sobre os instrumentos brasileiros e se ateve a críticas “poucas capacidades instaladas no Governo e na sociedade civil haitiana.”

A operacionalização do projeto se dá através de quatro componentes principais, cada um correspondendo a um objetivo específico. Cada componente tem um parceiro técnico no Governo haitiano encarregado de conceitualizar e, sempre que possível, responsável também pela implementação sobre o terreno através das suas estruturas descentralizadas.

Como será visto a seguir, essa diversidade de atores, mais uma vez, contribui para evidenciar o imbricamento de distintas modalidades de disseminação dos modelos brasileiros no contexto haitiano.

O primeiro componente está centrado no desenvolvimento de procedimentos e regras que facilitem a compra e a distribuição de alimentos, produzidos localmente, às escolas participantes.

Em estreita colaboração com o PNCS-MENFP e MARNDR, o objetivo desse primeiro componente é a estruturação de um sistema eficaz que ligue a produção agrícola local à alimentação escolar com base nos seguintes princípios:

- I. eficiência: identificar a melhor modalidade de compra para permitir fornecimento regular e ininterrupto de alimentos de qualidade para as escolas;
- II. relação custo-benefício: embora um dos objetivos do projeto seja a complementação da renda dos agricultores, o projeto tem buscado mecanismos de definição de preços que não provoque distorções no mercado local e que permita aos agricultores ser competitivos nos sistemas de comercialização já existentes, evitando assim excessiva dependência do projeto;
- III. transparência: o sistema de aquisição estabelecido busca assegurar transparência na gestão dos contratos, bem como na definição dos padrões de qualidade, na precificação e na realização dos sistemas de pagamento;
- IV. envolvimento da comunidade: o projeto promove a participação da comunidade na gestão do apoio produtivo e na gestão das cantinas escolares.
- V. empoeiramento da comunidade escolar: para favorecer a diversidade nos cardápios, as compras são definidas por comitês com participação dos pais, dos escolares e dos agricultores, assim como a gestão de uma parte do orçamento destinado as compras. (PMA, s.d.)

Segundo os formuladores da proposta⁶⁹, a inspiração para esse componente veio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) e dos CONSEA. O objetivo é que seja criado um "ciclo virtuoso", no qual as comunidades se empenhem em

⁶⁹ Entrevista com funcionarios do MRE; entrevista com os consultores responsáveis pela elaboração da nota conceitual.

assegurar o melhor uso possível dos recursos do projeto, pois beneficia imediatamente os agricultores, os pais e as crianças em idade escolar.

O maior envolvimento do MENFP nesse componente merece relevo. No âmbito do acordo tripartite Brasil - FAO – PMA, firmado em 2007 para disseminação da experiência do “Fome Zero” (seção 1 do capítulo 3), o MENFP foi a principal contraparte haitiana envolvida nos intercâmbios e nos processos de formação, organizados ao abrigo do referido instrumento.

De fato, alguns funcionários do MENFP envolvidos no Projeto de Nippes confirmaram⁷⁰ ter tido contato anterior com homólogos brasileiros em eventos regionais. Também, de terem participado de intercâmbios de informações sobre as políticas brasileiras e, em alguns casos, visitado o Brasil.

O fato de os funcionários do MENFP, envolvidos no Projeto de Nippes, terem reportado intercâmbio com homólogos brasileiros acerca do PAA e do PNAE ou de terem acesso a documentos sobre os modelos brasileiros para além das atividades do piloto, reforça a tese de que processos de transferência não são lineares e nem ocorrem num vácuo. Ou seja, ainda que Projeto de Nippes seja entendido como processo de transferência intergovernamental, mediado por uma organização internacional, os “tomadores de decisão” haitianos não se inteiraram dos modelos brasileiros apenas a partir do intercâmbio intergovernamental, mas também a partir de eventos regionais e de documentos técnicos produzidos no marco de outros processos de transferência.

O segundo componente está centrado na organização e na gestão diária das refeições nas escolas beneficiárias. Para tanto, em parceria com MENFP e o PNCS, as escolas foram equipadas e capacitadas para gerir o armazenamento, a preparação e a distribuição dos alimentos aos alunos. As comissões de pais foram capacitadas em todas as escolas e comunidades participantes para a contribuição com a gestão e a fiscalização para a implementação do projeto.

Para execução desse componente foi firmado um convênio entre o PMA e a organização governamental de origem holandesa, mas baseada no Haiti, chamada “*Bureau de Nutrition et Développement*” (BND no acrônimo em francês).

⁷⁰ Entrevistas com funcionários do MENFP responsáveis pela coordenação do PNCS.

Segundo as coordenadoras da ONG (*Clarice e Helena*), o BND trabalha com compras locais para alimentação escolar desde 2002. Com financiamento da União Europeia, a ONG trabalhava com associações de mulheres para compra da sua produção de “lanches” distribuídos na escola. Em 2005, com apoio da Caritas Holandesa, puderam iniciar um projeto de apoio técnico e financeiro a algumas escolas para compra e distribuição de arroz, milho, feijão e legumes produzidos localmente.

Essas coordenadoras relatam que, na ocasião, tomaram conhecimento da experiência de compras locais que estava sendo desenvolvida no Brasil, principalmente por meio de notícias e documentos produzidos por organismos internacionais. Afirmaram que os resultados positivos das políticas para a melhoria da segurança alimentar e nutricional das crianças brasileiras foram inspiradores no sentido da continuidade, da insistência da ideia.

Relataram que, já em 2012, tiveram contato pela primeira vez com a proposta brasileira de implementar um piloto dessa natureza na região de Nippes. Afirmaram que no processo de formulação da proposta puderam conhecer mais detalhes sobre a estruturação das políticas brasileiras, mas que, após terem sido selecionadas como parceiras para execução do projeto, não tiveram mais contato com as instituições brasileiras.

De forma complementar, ao ser observado nos depoimentos dos funcionários do MENFP, ainda que os depoimentos do BND sejam pouco específicos em relação a um processo estruturado de transferência de políticas, as referências a um processo de “emulação” das políticas brasileiras, por meio de “notícias e documentos de organismos internacionais”, reforçam a complexidade do processo que será melhor discutido no Capítulo 4.

Também é interessante que, mais uma vez, o sistema de crenças (C1) dos atores no Governo brasileiro engajados na disseminação do PAA e do PNAE tenham encontrado correspondência (ainda que parcial) em atores-chaves em organizações da sociedade civil como BND (C3)⁷¹.

⁷¹ Ver Figura 3 e Quadro 1.

De forma bastante consensual, em sua totalidade, os entrevistados apontaram que a qualidade e a disponibilidade de produtos são um dos principais desafios para a implementação de programas de compras locais no Haiti.

O projeto parte da premissa que os produtores estão organizados e que existe um potencial de produção grande na região. De fato, o potencial agrícola está posto e os agricultores estão organizados em rede, mas as capacidades institucionais para explorar esse potencial são mínimas, o que reflete na baixa qualidade dos produtos⁷². (Informação verbal)

Por essa razão, o terceiro componente está focado em trabalhar com MARNDR na promoção do aumento da produtividade agrícola e na redução das perdas e de desperdícios. Importante ressaltar que, embora o documento de projeto (PMA, sem data) fizesse referência a uma parceria com a FAO para compra e distribuição de sementes, insumos e equipamentos para os produtores, bem como para programas de capacitação desses produtores em melhores práticas de manejo pré e pós-colheita, a FAO não teve nenhuma participação na execução do projeto.

A parceria com a FAO e o IICA acabou acontecendo só na fase de formulação da proposta, mas acabou não saindo do papel durante a implementação do piloto. Então para as atividades ligadas ao aumento e qualificação da produção foi firmado um convênio com uma organização local⁷³. (Informação verbal)

Como discutido na seção 2.2 desse capítulo, ainda que a FAO e o PMA tenham mandatos complementares, as duas organizações internacionais não têm um histórico de trabalho conjunto no Haiti. Segundo funcionários das duas organizações internacionais, a competição de recursos dificulta muito a coordenação e gera sobreposição de iniciativas e duplicação de esforços.

Nesse contexto, a proposta de que, a exemplo do corrido no caso do *Lèt Agogo*, FAO e o PMA atuassem de forma complementar no Projeto, ele nunca saiu do papel. Essa diferença reforça o entendimento de que, no caso do *Lèt Agogo*, a convergência entre os sistemas de crenças (C1) do doador (*Miguel*), do coordenador do componente gerenciado pela FAO (*Carlos*) e do coordenador do componente

⁷² Entrevista com funcionário do escritório local do PMA.

⁷³ Entrevista com funcionário do escritório local do PMA.

gestionado pelo PMA (*Manuel*), foi crucial para que as duas organizações internacionais trabalhassem em conjunto na execução da proposta.

Todo apoio à organização produtiva foi feito através de uma parceria entre o PMA e da Rede de Organizações de Produtores e Produtoras Agrícolas de Nippes⁷⁴ (ROPANIP).

A ROPANIP surgiu em 2008 como uma rede de 54 agricultores apoiados pela Cooperação Suíça e pela Cooperação Canadense para promover melhores práticas agrícolas e construir estratégias de comercialização.

De acordo com representantes da organização, foi dada grande ênfase à melhoria dos padrões de qualidade dos alimentos produzidos localmente, tanto para garantir a segurança e a qualidade dos alimentos distribuídos às crianças em idade escolar, como para melhorar as oportunidades dos pequenos agricultores em acessar novos mercados.

Os dirigentes da Rede relataram também que, embora ainda não tenham feito uma avaliação do projeto, acreditam em que as medidas adotadas permitiram um aumento da produtividade média de 20% nas diferentes culturas, com consequente aumento da renda dos agricultores, sendo que alguns, inclusive, já incluíram seus produtos no mercado regular.

O quarto componente tem por objetivo reforçar as capacidades institucionais e a cultura organizacional das associações de agricultores, pequenas agroindústrias e outros empreendimentos agrícolas, e organizações sociais dedicadas à promoção do desenvolvimento local.

O foco desse componente é o apoio às organizações de produtores para obter o reconhecimento legal apropriado, o desenvolvimento de capacidades institucionais, gerenciais, comerciais e técnicas necessárias para trabalhar com planejamento e com a execução das suas atividades regulares.

Sob esse componente, as associações locais também foram apoiadas com equipamentos para gerenciar, de forma sustentável, pelo menos três pontos de armazenamento que funcionam como centros de moagem, controle de qualidade e distribuição para os alimentos comprados pelo projeto.

⁷⁴ Tradução do Autor

O documento de projeto (PMA, s.d.) faz referências ao BMDPP como principal parceiro para execução desse componente. De forma similar, os relatos⁷⁵ aludiram à participação de funcionários da Pasta na fase de elaboração e negociação da proposta. Contudo, o BMDPP também não esteve envolvido diretamente na sua execução.

E importante mencionar que o BMDPP foi criado em 2012, por iniciativa do Primeiro Ministro Laurent Salvador Lamothe. Segundo *Gal*, que exerceu a chefia da Pasta desde a sua criação até a sua extinção em 2015, o BMDPP teve, desde o início, forte influência e inspiração nas políticas brasileiras para fortalecimento da agricultura familiar, inclusive no que tange à existência de um Ministério específico para promover os interesses do setor.

Nós tínhamos muito interesse em entender como o Brasil tinha desenvolvido tão bem políticas para o pequeno agricultor e sabíamos que ter um Ministério específico para isso era parte da Estratégia do Fome Zero. Então quando criamos o BMDPP nós mantivemos muitas trocas com Brasil sobre várias das políticas para agricultura familiar, como acesso a crédito, insumos, assistência técnica e principalmente sobre compras locais. (Informação verbal)

Gal relatou ainda ter visitado o Brasil algumas vezes para conhecer as políticas sociais brasileiras, dentre elas o PAA e o PNAE. Nessas ocasiões, manteve um profícuo diálogo com seus homólogos brasileiros em distintos foros multilaterais, notadamente a FAO e as reuniões de Ministro da CELAC sobre Agricultura Familiar.

Eu estive algumas vezes no Brasil para conhecer as políticas brasileiras do Fome Zero. Visitamos o Programa Nacional de Cantinas Escolares (sic), assistimos apresentações sobre políticas e conversamos com organizações de agricultores sobre o programa de compras locais. (...) O Haiti também sempre é convidado para participar de reuniões internacionais sobre o tema e em várias delas o programa de compras locais era apresentado e debatido. (...) última vez que estive no Brasil foi para uma reunião da CELAC sobre agricultura familiar e tema das compras locais foi um dos principais pontos da agenda. (Informação verbal)

Ao posicionar o diálogo com o Brasil sobre compras locais para além do escopo dos pilotos analisados, *Gal* corrobora a tese de que a “emulação” das

⁷⁵ Entrevista com os consultores responsáveis pela formulação da proposta.

políticas brasileiras se deu a partir do imbricamento de distintas modalidades de disseminação pelo Brasil de políticas para agricultura familiar.

Para além das duas modalidades mais diretamente observadas nos casos anteriores – intergovernamental e circulação de normas via Organizações Internacionais – a referência à importância do tema na agenda da CELAC demonstra que, a exemplo do ocorrido no âmbito do MERCOSUL, a “regionalização” do tema no âmbito da CELAC contribuiu para a “validação” dos modelos brasileiros e para o convencimento dos “tomadores de decisão” haitianos acerca do modelo.

CAPÍTULO 4 - A REINTERPRETAÇÃO DO MODELO EM ÂMBITO NACIONAL: REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS COMPRAS LOCAIS NO HAITI.

O capítulo anterior mostrou como foi o processo de disseminação pelo Brasil dos modelos de compras públicas a partir da implementação de três pilotos no Haiti: “*Lèt Agogo* FAO”, “*Lèt Agogo* – PMA” e “Projeto Nippes”. Foi demonstrado também que, ainda que os três casos possam ser entendidos como processo intergovernamentais de transferência, a validação e a disseminação dos modelos pela FAO e pelo PMA por meio de documentos, eventos e narrativas de seus funcionários foram determinantes para criar um contexto favorável à transferência.

Nesse capítulo, será demonstrado que processos de transferência de políticas não acontecem no vácuo e, portanto, a disseminação pelo Brasil dos modelos de compras da agricultura familiar no Haiti não pode ser considerada separadamente do processo de formulação (Howlet et al 2013) de uma política nacional de compras locais.

De acordo com Howlet et al, (2013) a formulação de uma política pública é uma das etapas de um longo processo onde são incluídas também a formação da agenda, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação da política pública. Em outras palavras a formulação de políticas públicas pode ser entendida como a “identificação e a determinação das possíveis soluções para os problemas políticos”. (Howlet et al, 2013)

Em linha com o que propõe Risse-Kappen (1995) sobre o emaranhamento entre diversos processos nacionais, intergovernamentais, regionais e territoriais, o cruzamento do arcabouço teórico do processo de formulação de políticas públicas proposto por Howlet et al (2013) e do arcabouço teórico sobre processo de transferência de políticas (DOLOWITZ; MARSH, 2000; EVANS, 2009), fornece uma interessante interpretação para o estudo de caso sobre a cooperação Brasil-Haiti em programas de compras locais.

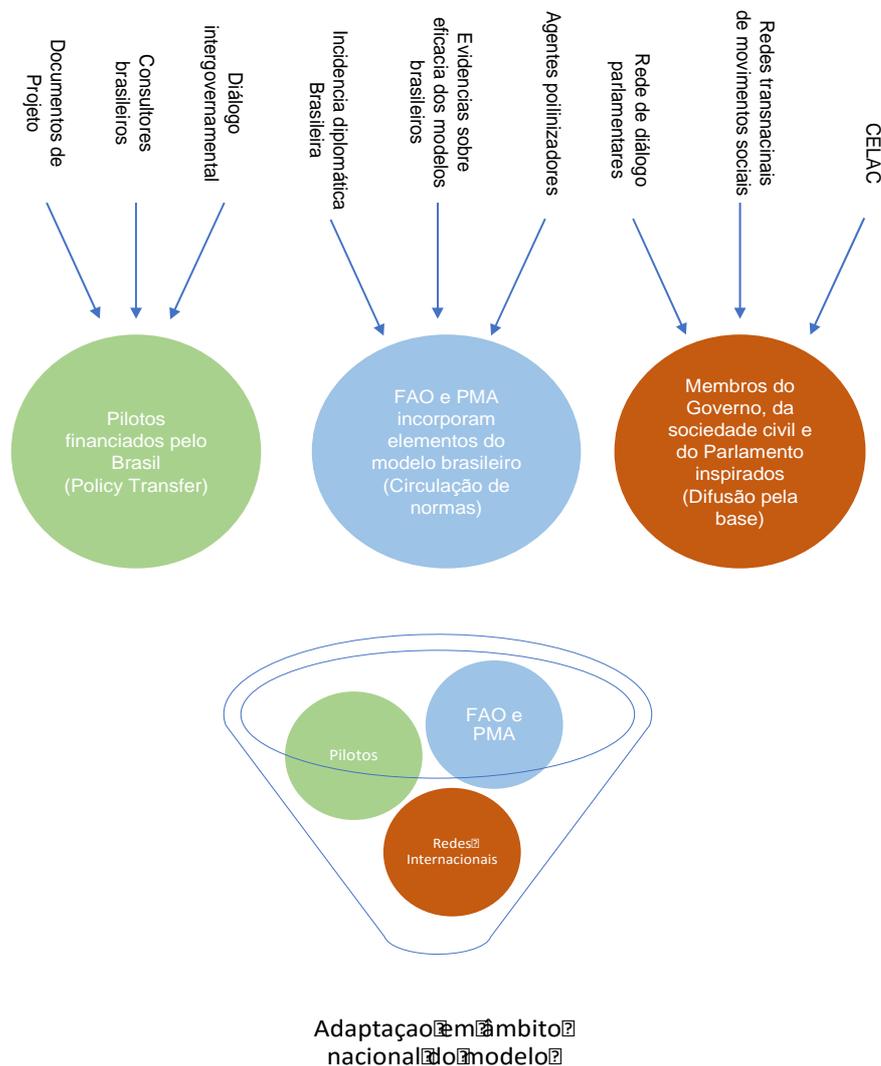


Figura 4 - Institucionalização das compras locais no Haiti e a adaptação dos modelos brasileiros em âmbito nacional. Fonte: elaboração própria

A Figura 4 apresenta, de forma esquemática e sintética, o “imbricamento” de distintos processos nacionais e internacionais na institucionalização das compras locais no Haiti e as distintas modalidades de disseminação pelo Brasil dos modelos de compras da agricultura familiar que estiveram implicadas em um desses processos.

Serão tratados a seguir os principais marcos desse processo de institucionalização das compras e de como se deu a adaptação dos modelos brasileiros ao longo desse processo.

1. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM PROGRAMA DE UMA POLÍTICA DE COMPRAS LOCAIS NO HAITI: ARENAS, ATORES E DESAFIOS

A totalidade dos entrevistados apontou uma série de questões “ambientais” (DOLOWITZ e MARSH, 2000) como principais desafios para adaptação e reinterpretção nacional de políticas públicas de compras institucionais da agricultura local. Dentre elas, a fragilidade do Estado haitiano e a debilidade das suas instituições parecem ser os principais fatores que inviabilizam a estruturação de uma política perene dessa natureza.

É muito difícil falar em apropriação pelos atores nacionais e institucionalização dos projetos em um contexto de instabilidade política. Ainda que as mudanças no nível médio não sejam tão sentidas, você consegue avançar muito pouco quando precisa sempre voltar a estaca inicial com os tomadores de decisão⁷⁶. (Informação verbal)

Vale notar que, no período de execução dos projetos, o Haiti trocou 7 vezes de Primeiro-Ministro e 7 vezes de Ministro da Agricultura. Da mesma forma, no período de realização das entrevistas, o Poder Executivo era chefiado por um Governo provisório devido à anulação das eleições.

Nesse contexto, em que pese a multiplicação de projetos pilotos de compras locais, dentre eles os dois que são objetos deste trabalho, são poucas as referências e avanços na institucionalização dos modelos ou na apropriação das experiências pelos gestores públicos.

Com passar dos anos foram se multiplicando iniciativas de compras locais no país, mas todas elas eram mantidas isoladas e não aproveitavam lições aprendidas umas das outras. No geral havia um distanciamento entre os gestores dos projetos e os espaços de tomada de decisão. (...) não houve uma institucionalização dos projetos porque faltava uma estratégia adequada de incidência política⁷⁷. (Informação verbal)

Como demonstrado ao longo do Capítulo 3, a análise dos casos estudados evidenciou uma série de elementos que, segundo Dolowitz e Marsh (2000)

⁷⁶ Entrevista com funcionário do escritório local da FAO.

⁷⁷ Entrevista com funcionário da FAO.

contribuem para o fracasso de um processo de transferência e adaptação: I) o conhecimento limitado dos agentes de transferência sobre a o PAA e o PNAE (transferência desinformada); II) a transferência de apenas parte dos elementos que compõem as duas políticas (transferência incompleta) e; III) a negligência dos agentes de transferência quanto às diferenças nos contextos culturais e socioeconômicos entre o Brasil e Haiti (transferência inapropriada).

Contudo, também foi evidenciado que, para além de possíveis contribuições técnicas externas para a construção de uma política nacional de compras locais, os projetos pilotos contribuíram para animar o debate público sobre o tema em âmbito nacional.

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

Não foi possível acessar o ato legal de criação da UFAPAL e nenhum documento oficial contendo detalhes sobre sua organização e atribuições. Contudo, as entrevistas⁷⁸ corroboram a narrativa de que a UFAPAL foi estabelecida no MARNDR em setembro de 2010, com mandato para facilitar o diálogo entre organizações envolvidas na oferta de alimentos e organizações envolvidas na compra e distribuição.

Segundo o chefe da UFAPAL, *Sebastião*, a criação da Unidade foi fortemente inspirada e influenciada pelo sucesso das políticas brasileiras de compras locais. A iniciativa também confirma a existência, no âmbito do Governo haitiano, de uma coalizão de interesses (C3) favoráveis a medidas para promover compras locais como estratégia de promoção do desenvolvimento rural.

Além do apoio financeiro para sua estruturação, funcionários da Unidade fizeram algumas visitas de estudo ao Brasil, onde mantiveram intercâmbio com representantes da CONAB, do MDA e da EMBRAPA. Também puderam conhecer *in locus* implantação do PAA e do PNAE. Ademais, o chefe da UFAPAL ressaltou que o acompanhamento direto do consultor brasileiro contratado pelo PMA para

⁷⁸ Entrevistas com funcionários e ex-funcionários do MARNDR; entrevistas com funcionário da UFAPAL; entrevista com funcionários dos escritórios locais da FAO e do PMA.

gestão do “*Lèt Agogo*” foi fundamental nas fases iniciais de funcionamento da Unidade.

Nós recebemos muito apoio do Governo brasileiro para estruturar a Unidade. Eu fiz algumas visitas ao Brasil para conhecer o programa brasileiro de compras locais; nos apoiávamos muitos no *Manuel* quando ele estava coordenado o *Lèt Agogo*. (Informação verbal)

Após o apoio financeiro inicial do Governo brasileiro (por meio do PMA), a Unidade recebeu importantes investimentos da Cooperação Canadense, o maior financiador do PNCS (por meio do PMA e do Banco Mundial).

Segundo o funcionário da Cooperação Canadense, o apoio à UFAPAL se dá no bojo do apoio aos projetos de alimentação escolar, uma vez que a saúde e a educação de crianças e mulheres são as prioridades do Canadá em sua política de cooperação internacional para o desenvolvimento. Ele afirmou também que a ideia de priorizar a alimentação escolar veio da percepção de que o PNCS poderia ser também um vetor de desenvolvimento da agricultura local e com efeitos replicados na comunidade. Reconheceu a importância da cooperação do Brasil nessa matéria, mas afirmou que a iniciativa canadense de promover compras da agricultura local para programas de assistência alimentar é anterior à brasileira, datando ainda do início da década de 90.

É interessante que a cooperação canadense tenha feito importantes investimentos na UFAPAL. Como visto na seção 1 do capítulo 3, a cooperação canadense representa no Haiti um sistema de crenças (C3) divergente do sistema de crenças (C1) dos atores-chaves engajados no processo de disseminação pelo Brasil do PAA e do PNAE.

Como será visto a seguir, a incidência dos dois sistemas de crença no processo de adaptação, em âmbito nacional, dos modelos brasileiros, resultou no desenho de um programa que combina elementos transferidos pelas duas coalizões.

Um dos objetivos da criação da UFAPAL seria o de estabelecer uma Estratégia Nacional de Compras Locais. O documento chegou a ser redigido e submetido a um longo processo de consultas e negociações, sem, contudo, ter sido adotado.

A UFAPAL facilitou o processo de elaboração de uma Estratégia Nacional de Compras Locais que orientaria o Governo e os parceiros internacionais em como articular medidas de fomento à produção com acesso a mercados, principalmente institucionais. Foram realizadas uma série de consultas e as primeiras versões traziam aportes dos consultores brasileiros, mas com a mudança de Governo a Estratégia perdeu importância e nunca chegou a ser aprovada⁷⁹. (Informação verbal)

A versão analisada, com data de 2015, traz no primeiro capítulo um breve panorama do setor agrícola haitiano e das principais cadeias de produção de alimentos. No segundo capítulo o documento se propõe a um breve histórico das compras locais no Haiti, mas se limita a apresentar um projeto com a cooperação canadense, de 1992, que seria “ a primeira iniciativa documentada de promover compras de produtos da agricultura local no Haiti⁸⁰.”

Ainda no segundo capítulo, o documento se propõe a duas importantes definições: o conceito de compras locais e quais seriam os principais atores num sistema dessa natureza. Em relação ao conceito de compras locais, enfatiza-se a inclusão de programas de transferência direta de renda para compra de alimentos no mercado local, como se lê:

As compras locais se referem à compra de produtos locais para redistribuição para destinatários dentro de um determinado país. Incluem tanto os alimentos comprados localmente quanto a transferências diretas de dinheiro e vales aos beneficiários, a fim de comprar comida no mercado local. (HAITI, sem data).

Ainda sobre o conceito de “compra locais”, nota-se que a definição proposta no documento é ampla o suficiente para acomodar os interesses das três coalizões que incidiram no processo (C1, C2 e C3). É condizente com os interesses de C1 e C3 de assegurar uma diferenciação entre a produção local de alimentos e alimentos importados. Ao mesmo tempo que é condizente com interesses de C2 de não fazer nenhuma diferenciação em relação ao modelo de produção (agricultura familiar versus comercial).

⁷⁹ Entrevista com ex-funcionário do MARNDR.

⁸⁰ Tradução do autor.

No terceiro capítulo são apresentados objetivos, princípios, orientações gerais para as compras locais e visão da estratégia. O quarto capítulo apresenta os eixos de incidência da estratégia e no quinto capítulo, os arranjos institucionais.

Optou-se por não apresentar aqui um exame detalhado da estratégia, uma vez que o documento nunca foi aprovado e nem publicado pelo Governo haitiano.

Contudo, vale enfatizar que a única menção ao Brasil está no capítulo 2, onde se destaca que “o Brasil tem apoiado iniciativas de compras locais no Haiti, com o objetivo de fortalecer a agricultura local”. Menciona-se brevemente os pilotos do “*Lèt Agogo*” e de Nippes e acrescenta que “a cooperação brasileira não interfere diretamente nos procedimentos de compras, mas sim por meio das instituições que financiam as compras”. A referência ao arranjo mobilizado pelo Brasil, para disseminação das políticas de compras públicas da agricultura familiar, corrobora o entendimento de que se trata de uma estratégia de atuação diferenciada de outros cooperantes que executam diretamente seus projetos sem, necessariamente, optar por um organismo internacional como mediador.

Apesar de não fazer menções expressas aos instrumentos brasileiros, funcionários do MARNDR envolvidos na elaboração do documento relataram que os pilotos financiados pelo Brasil forneceram elementos importantes para elaboração da estratégia. Afirmaram que o intercâmbio com o Brasil, em distintos espaços (bilaterais ou em foros regionais e multilaterais), influenciou diretamente a elaboração do documento. Contudo, ressentiram-se, em diversos momentos, com a ausência de um apoio técnico direto por parte da cooperação brasileira.

Pode-se afirmar que essa influência é percebida nas similaridades das diretrizes apresentadas no capítulo 3 do documento da Estratégia (Haiti, s.d.) e as diretrizes dos modelos brasileiros (ver seção 5 do capítulo 1).

Apenas de forma ilustrativa, ressalta-se que a abordagem intersectorial e a participação social, dois dos principais elementos constitutivos do PAA e do PNAE, aparecem muito bem delimitadas no capítulo 3 da Estratégia do Haiti, que propõe a participação social como um princípio diretor e dá conta da criação de um “Comitê de Coordenação Estratégico das Compras dos Produtos Locais”⁸¹. Nesse Comitê

⁸¹ Tradução do autor

está prevista a participação de todos os atores constantes da cadeia, desde a produção, passando pela comercialização e chegando até o consumo.

As ações estratégicas previstas neste documento estratégico são multissetoriais. A sua aplicação exige o envolvimento de vários atores (serviços técnicos, ONGs internacionais e locais, sector privado, sociedade civil, autoridades locais, Organizações dos Produtores Agrícolas, técnicos e parceiros financeiros, distintos Ministérios, etc.). Isso requer uma estrutura de coordenação estratégica em que participarão diferentes Ministérios envolvidos, parceiros técnicos e financeiros, com vista a desenvolver sinergias e buscar a integração dos mesmos. ⁸²(Haiti, s.d.)

Em paralelo, o PNCS impulsionou um processo de formulação e adoção de uma “Política e Estratégia Nacional de Alimentação Escolar” (PSNAS no acrônimo em francês)⁸³. Não foi possível verificar ato legal de adoção do documento, mas a Política e a Estratégia foram oficialmente apresentadas no dia 29 de julho de 2016, na reunião constitutiva da Mesa Setorial de Alimentação Escolar.

A Mesa é um órgão colegiado que, segundo os seus termos de referência, tem por objetivo “oferecer um espaço formal de concertação e diálogo contínuo entre Ministérios e órgãos de Governo, sociedade civil, setor privado, parceiros técnicos e financiadores” (HAITI, 2016). É importante mencionar que entre os convidados para participar da Mesa na categoria “financiadores” está o Governo brasileiro, através da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

A PSNAS foi elaborada pelo PNCS com apoio técnico e financeiro do PMA e da Cooperação Canadense. O documento passou por um longo processo de consultas e negociações envolvendo desde organizações de pequenos produtores, até grandes empresas prestadoras de serviços alimentares, organizações não governamentais, ativistas, especialistas em alimentação e nutrição infantil, organizações internacionais onusianas, Banco Mundial e representantes das agências de cooperação internacional dos principais parceiros internacionais do PNCS.

⁸² Les actions stratégiques programmées dans le présent document stratégique sont multisectorielles. Leur mise en œuvre requerra l'implication de plusieurs acteurs (Services techniques, les ONG internationales et locales, Secteur privé, Société civile, Collectivités locales, les Organisations de Producteurs Agricoles, Partenaires Technique et Financier, les différents Ministères, etc.). Cela suppose une structure de coordination stratégique à laquelle prendra part les différents Ministères concernés et Partenaires Techniques et Financiers dans la perspective de développer une synergie et une meilleure intégration de ceux-ci.

⁸³ Tradução do autor

A política traz a visão do Governo haitiano de um programa de alimentação escolar que:

Assegure a todas as crianças em idade escolar a saúde nutricional necessária para bom aprendizado, por meio de uma alimentação complementar sana e equilibrada nas escolas, preparadas exclusivamente com produtos locais, a fim de que a fome não constitua uma barreira à Educação⁸⁴. (Haiti, 2016)

Para alcançar esse objetivo, a PSNAS propõe três grandes eixos de intervenção: a prestação de serviços alimentares de qualidade, o apoio à economia local e à produção local de alimentos e o reforço das capacidades nacionais para gestão do Programa.

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

O engajamento do setor privado e do cooperativismo representa uma oportunidade importante para o desenvolvimento local. A mobilização comunitária para a prestação de serviços de alimentação escolar, certamente, ajuda a reduzir os custos de doadores, mas não permite a profissionalização do setor, ou para gerar uma dinâmica econômica local. O envolvimento do setor privado e do cooperativismo na prestação de serviços de alimentação para as escolas (preparação e distribuição de refeições, bem como a organização do sistema de saúde) pode criar postos de trabalho perto de escolas. Isso também ajuda a reforçar a apropriação do programa localmente.⁸⁵ (Haiti, s.d.)

⁸⁴ Tradução do autor

⁸⁵ L'association du secteur privé et associatif représente une opportunité importante de développement local. L'approche communautaire pour la fourniture de service d'alimentation scolaire permet certes de réduire les coûts des bailleurs, mais ne permet ni une professionnalisation du secteur, ni de générer une dynamique économique locale. L'implication du secteur privé et associatif dans la fourniture des services alimentaires aux écoles (préparation et distribution des repas ainsi que de l'organisation du dispositif d'hygiène) permet de créer des emplois à proximité des écoles. Cela contribue également à renforcer l'appropriation du programme au niveau local.

Ao ser analisado esse eixo do PSNAS, em comparação com PNAE, vê-se claramente como o sistema de crença dos atores engajados na formulação do documento (*Tom/C2*) incidiu diretamente no desenho proposto.

O PNAE permite também a terceirização de uma parte dos serviços de alimentação escolar, porém o recurso repassado pelo Governo Federal brasileiro para as entidades educacionais deve ser utilizado apenas para pagamento dos alimentos, nunca podendo ser repassado às empresas terceirizadas. Sendo que, do montante total repassado, 30% devem ser obrigatoriamente empregados na compra direta da agricultura familiar. Ou seja, com a contratação da empresa, a distribuição das refeições, os pagamentos dos profissionais envolvidos com a preparação dos alimentos, dentre outras despesas, serão assumidos obrigatoriamente pelas entidades educacionais (BRASIL, 2008).

Dessa forma, ao alinhar-se ao regime de crenças de C2 e estimular que o setor privado seja contratado para prestação de todos os serviços ligados à alimentação escolar, o PSNAS rompe com alguns dos princípios basilares do PNAE (e do sistema de crenças de C1): a centralidade do Estado na garantia da segurança alimentar e nutricional e a defesa das compras com um instrumento fortalecimento da agricultura familiar.

Como já mencionado anteriormente, o consultor contratado pelo PMA (*Tom*) para apoiar o MENFP na elaboração do documento foi categórico em afirmar, repetidas vezes, que os modelos brasileiros do PAA e do PNAE tinham pouco a aportar em termos técnicos em um contexto de fragilidade institucional como o Haiti. Também afirmou que a solução, em curto prazo, para contornar essa debilidade seria: “se apoiar nas vantagens comparativas que só o setor privado pode oferecer” (informação verbal).

Tom reiterou repetidas vezes que, no processo de formulação do documento, ele não aportaria concepções pessoais, ou dos seus contratantes (PMA/Canada), mas seu papel seria apenas de “facilitar e sistematizar as conclusões dos processos de consulta com as partes interessadas” (informação verbal). Contudo, seu sistema de crenças e dos seus contratantes (C2) aparecem claramente refletidos no extrato analisado acima.

À luz de Dolowitz e Marsh (2000), sobre como consultores tendem a propor soluções a partir de suas concepções – individuais ou corporativas (C2) – de quais

seriam as práticas mais adequadas, ao lograrem posicionar um consultor como principal responsável pela redação de um documento dessa magnitude, o PMA e o Canadá lograram incidir no processo de formulação da política de alimentação escolar, de forma que nenhum dos pilotos brasileiros conseguiu.

De forma similar, o terceiro eixo está orientado para fortalecimento das instituições haitianas no que diz respeito ao financiamento, à coordenação e à supervisão do PNCS. Contraditoriamente, o documento reconhece uma substituição do poder público por parceiros internacionais em todas as etapas do Programa. Ademais, propugna ainda contribuições financeiras das famílias dos escolares, uma vez que seria delas “a responsabilidade primordial pela boa alimentação dos estudantes” (Haiti, 2016, p.49).

Sobre essa questão, *Pablo* afirmou:

O orçamento público é a expressão da força de uma política. Não se pode falar em institucionalização enquanto não houver recursos públicos alocados para compra de alimentos produzidos localmente. Dê uma olhada no orçamento haitiano nos últimos anos, faça isso e você verá quais Governos realmente acreditaram nas compras da agricultura familiar para alimentação escolar e quais apenas reagiram a uma demanda de financiadores internacionais (informação verbal).

O segundo eixo, que aponta para substituição gradual de produtos importados por produtos nacionais, faz referência à Estratégia Nacional de Compras dos Produtos Locais, embora o documento nunca tenha sido oficialmente publicado.

O documento define “alimentos produzidos localmente” como aqueles “oriundos da produção agrícola haitiana ou no caso de produtos não disponíveis no território nacional, aqueles que tenham sido processados ou enriquecidos no país”⁸⁶.(Haïti, 2016)

No preâmbulo do documento, o então Ministro da Agricultura afirma que mais de 80% da produção agrícola haitiana é oriunda do pequeno produtor. Contudo, em linha com os sistemas de crença de C2 e C3, a PSNCS não faz nenhuma referência a mecanismos de compras diretas específicas para o setor da AF ou nenhuma diferenciação dos agricultores quanto ao modelo de produção.

⁸⁶ Les *produits alimentaires locaux* se réfèrent aux aliments issus de la production agricole réalisée sur le territoire national. Pour les aliments qui ne peuvent pas être produits sous les latitudes d’Haïti, ils se réfèrent alors aux produits transformés et enrichis dans le pays.

Vale mencionar ainda que o documento prevê a intermediação do setor privado na compra e na distribuição dos alimentos, nos 10 primeiros anos da estratégia e, que após esse período, seria implementada a compra direta da agricultura local. O documento traz uma série de referências a uma ação integrada de diversos atores no sentido de qualificar e ampliar a produção dos agricultores locais, assim como de promover sua inserção como fornecedores do PNCS. Contudo não detalha, em nenhuma parte, ferramentas e nem arranjos institucionais que serão postos em marcha para viabilizar essa inserção. A PSNCS não faz nenhuma referência direta ao PAA e ao PNAE. Contudo, os principais atores envolvidos no seu processo de elaboração confirmaram⁸⁷ ter se debruçado sobre os instrumentos brasileiros, em busca de lições que pudessem ser úteis para a política haitiana.

Nós estivemos olhando para distintas experiências, inclusive para a experiência brasileira e para os dois pilotos financiados pelo Brasil (Projeto *Lét Agogo* e Projeto Nippes). Foi bom ter o modelo aqui (no Haiti). Existem algumas lições que podem ser aprendidas (lesson drawing), mas também desafios. (...) nós estamos explorando opções. (Informação verbal)

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

Por um lado, no processo de “agenda *setting*” (HOWLET et al, 2013), as entrevistas dos gestores públicos indicam um processo de “emulação” (DOLLOWITZ e MARSH, 2000) das políticas brasileiras. Por outro, no processo de elaboração da Política, os tomadores de decisão posicionaram os modelos brasileiros em meio a outros modelos dos quais eles haviam buscado “extrair lições” (lesson drawing) em uma clara referência a um processo de “combinação” (DOLLOWITZ e MARSH, 2000).

⁸⁷ Entrevistas com funcionários e ex-funcionários do MENFP-PNSC; entrevistas com funcionários e ex-funcionários do MARNDR; entrevistas com os consultores responsáveis pela redação do documento base da PSNCS.

O documento também não faz referências à participação brasileira no projeto “*Lèt Agogo*”, apesar de apontar a iniciativa como um bom exemplo de integração da produção local na alimentação escolar.

As principais referências ao Brasil aparecem quanto ao “Projeto de Nippes”. O piloto é apresentado como uma das quatro principais modalidades de execução do PNSC ora em curso no país e como um exemplo de descentralização e compra direta do agricultor a ser perseguido nos próximos 15 anos.

(...) o fornecimento descentralizado nas escolas operadas pelos comitês de gestão (PAM-Nippes segunda fase do piloto). Os comitês de gestão irão adquirir produtos locais ou importados nos mercados locais, bem como diretamente de produtores ou associações de produtores nas proximidades das escolas.⁸⁸. (Haiti, 2016)

Ainda que o documento aponte para essa direção em longo prazo, funcionários do PMA foram bastante céticos em relação a essa possibilidade. Afirmaram também que já seria um grande avanço para o Haiti um cenário em que as compras sejam feitas da agricultura local, porém intermediada pelo setor privado.

O processo de “formulação” de uma política nacional de compras locais no Haiti é especialmente relevante para validar a hipótese de Risse-Kappen (1995) sobre o emaranhamento entre diversos processos: nacionais, intergovernamentais e regionais.

Por um lado, têm-se as iniciativas da VETERIMED, da FENAPOWLA e do BND do início dos anos 2000. Promoveram a aproximação entre agricultores, familiares e o programa nacional de cantinas escolares que evidenciam uma importante mobilização social ao redor do tema das compras locais. De outro, a criação pelo MARNDR de uma instância intersetorial a fim de discutir formas de contribuir para recuperação da agricultura local, por meio de compras institucionais, demonstrando a crescente importância da questão na arena política em âmbito nacional para distintos grupos de interesse.

⁸⁸ L’approvisionnement décentralisé au niveau des écoles mis en oeuvre par les comités de gestion (PAM Nippes-deuxième phase du pilote). Les comités de gestion s’approvisionneront en produits locaux ou importés sur les marchés locaux, ainsi qu’auprès de producteurs ou d’associations de producteurs à proximité des écoles.

Como lembra Howlet et al (2013) “no nível de formulação de políticas públicas interagem mutuamente interesses diversos, representados por diversos setores, dentre eles o Estado”.

Ainda que os projetos (Lèt Agogo e Nippes) não sejam institucionalizados, não tenho dúvidas que os atores locais que estiveram envolvidos na sua implementação se tornaram agentes de desenvolvimento rural. (...) em um contexto como do Haiti esse caráter formativo de projetos pilotos precisam ser levados em consideração⁸⁹. (Informação verbal)

Além de posicionar o debate na esfera pública (agenda *setting*), as iniciativas da VETERIMED e do BND foram cruciais para gerar capital humano e mobilizar uma coalizão de interesses (C2) em torno das compras locais. Essa coalizão (C2) ao ser absorvida pela máquina pública, fez avançar importantes medidas para institucionalização das experiências - como no caso de *João* que, de dirigente na VETERIMED, passou a Secretário de Estado da Produção Animal no MARNDR. Ao se aliar a iniciativas promovidas pela cooperação internacional, imprimiu cor local aos projetos, contribuindo para sua melhor adequação ao contexto haitiano – como no caso das dirigentes do BND.

O Programa Aba Gangrou (Fome Zero em creole ⁹⁰), não trata especificamente das compras locais, mas fornece alguns elementos interessantes para explicar como os pilotos estudados se enquadram em um contexto nacional de luta contra a fome e a pobreza. Também demonstra como nessa arena os pilotos se beneficiaram de outros processos de transferência de instrumentos brasileiros, para erradicação da fome e da pobreza.

O documento explicita uma referência à Estratégia brasileira do “Fome Zero” já no título da iniciativa. Relatos⁹¹ apontam que a ideia do programa teria partido do próprio Presidente Martelly que, motivado pela popularidade alcançada pelo Presidente Lula, decidiu lançar um programa similar, que seria coordenado diretamente por ele e pela Primeira Dama.

Ao exemplo do homônimo brasileiro, o programa prevê a articulação de uma série de políticas e serviços (entre eles programas de compras locais), com o

⁸⁹ Entrevista com funcionário do escritório local da FAO.

⁹⁰ Tradução do autor

⁹¹ Entrevistas com funcionários dos escritórios locais da FAO; entrevistas com ex-funcionários do MARNDR; entrevistas com funcionários do MRE.

objetivo da redução pela metade, o número de pessoas com fome até 2016 e o horizonte de erradicar a fome e a má nutrição até 2025. (HAITI, 2012)

O Programa recebeu grande visibilidade por parte da imprensa local e das organizações internacionais que o exaltavam como uma demonstração de compromisso político de alto nível com a luta contra a fome e a pobreza no país.

Contudo, são escassas as fontes documentais sobre a execução do Programa e, a partir das entrevistas no terreno e da observação participante, foi possível concluir que o referido compromisso político não se materializou em ações concretas em matéria de políticas ou programas.

A partir da análise dos materiais disponíveis não foi possível concluir se houve processo de “cópia” como a coincidência dos nomes sugere, ou se foi mais um caso de “emulação” (DOLOWITZ e MARSH, 2000). Mas em ambos os casos, a visibilidade midiática dada pelo Presidente Martelly ao lançamento do programa corrobora que políticos eleitos tendem a buscar soluções simples para problemas políticos, e, por isso, estão mais propensos ao processo de cópia ou emulação (cf DOLOWITZ e MARSH, 2000)

A primeira Dama do Haiti e a ex-Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do MDS, *Maísa*, mantiveram um encontro bilateral em 2012, às margens da Rio+20, para avaliar como o Governo brasileiro poderia contribuir mais ativamente com o Fome Zero haitiano. Contudo, não foi possível identificar nenhum desdobramento do encontro e nenhum envolvimento intencional do Governo brasileiro com a iniciativa.

Funcionários do escritório local da FAO apontaram que, por influência do Primeiro Ministro Lamothe que, anos antes, havia trabalhado como consultor do Banco Mundial, o Programa “Aba Gangrou” foi substituído por um programa “mais alinhado com as diretrizes do Banco Mundial para o Haiti”. (Informação verbal)

O episódio brinda com dois importantes achados empíricos desta pesquisa. Por um lado, a adoção pelo mandatário haitiano de um programa inspirado no Fome Zero brasileiro, confirmando que, de fato, havia um alinhamento (ainda que parcial) nos sistemas de crenças das elites políticas haitianas e brasileiras (C1 e C3). Por outro, o fato de o Programa não ter resultado em alterações significativas nas políticas locais, confirma uma dificuldade de C1 e C3 de traduzir esse alinhamento de interesses em um processo eficiente e eficaz de transferência de políticas. De

forma similar, a oposição feita pelo próprio Primeiro Ministro (e pelo Banco Mundial) a uma iniciativa lançada pelo Presidente, confirma como conflitos de interesses de diferentes coalizões internacionais (C1 e C3) incidem diretamente para a baixa coesão política no país.

2. OS LIMITES DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E O PAPEL DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Como discutido na seção 3 do capítulo 1 e na seção 1 do capítulo 3, o Governo brasileiro, a partir de 2003, engajou-se na disseminação internacional dos modelos do PAA e do PNAE como uma alternativa para uma assistência alimentar mais sustentável.

Nos dois casos estudados, as notas conceituais dos projetos e os depoimentos dos funcionários do Governo brasileiro envolvidos na negociação da proposta corroboram a “intencionalidade” (EVANS, 2009) do esforço deliberado do Governo brasileiro de transferência do PAA e do PNAE para o Haiti.

No entanto, como visto ao longo do capítulo 3, a maioria dos atores diretamente implicados na execução dos projetos pilotos, no Haiti, afirmaram ter havido pouco ou nenhum envolvimento do MDA, do MDS, da CONAB ou do FNDE na sua execução.

A narrativa oficial brasileira indica que a parceria com a FAO e o PMA cumpriria um duplo papel: por um lado, validar o modelo a ser transferido e, por outro, provocar uma mudança de postura dessas Organizações em relação às compras locais.

Os dois casos estudados evidenciaram que, de fato, houve uma transferência dos modelos brasileiros para a FAO e para o PMA. Porém, os casos evidenciam também que o arranjo não foi eficaz quanto ao objetivo de incidir mais diretamente no desenho da política nacional de compras locais do Haiti.

É notório, contudo, que essa ausência das instituições brasileiras foi, em alguma medida, compensada por um maior protagonismo brasileiro no âmbito da FAO e no PMA, no sentido de produzir uma espécie de novo “regime de normas

internacionais” (RISSE–KAPEN,1995) para a adoção de políticas de SAN e, em particular, de compras públicas para a AF.

Como visto no capítulo 3, a FAO e o PMA atuaram na elaboração e difusão de uma série de estudos, documentos técnicos, recomendações políticas que têm como referência os instrumentos brasileiros do PAA e do PNAE como “boas práticas” na luta contra a fome a pobreza. Com propósito similar, promoveram uma série de visitas técnicas, seminários e eventos de alto nível, com participação de gestores públicos e tomadores de decisão de vários países, dentre eles o Haiti. Essa intensa atuação da FAO e do PMA na disseminação internacional dos instrumentos brasileiros foi determinante para a validação internacional dos modelos e para a construção de um contexto internacional favorável à sua replicação.

Do mesmo modo, a análise das notas conceituais dos projetos, bem como de relatórios e informes produzidos pela FAO e pelo PMA sobre os dois casos estudados, aliados ao conjunto de entrevistas de funcionários das duas Organizações internacionais, evidencia que a mudança na cultura institucional, paradigma nos Organismos, foi determinante para que atuassem, ainda que parcialmente, como agentes de disseminação dos modelos brasileiros, via disseminação de normas internacionais (RISSE–KAPEN,1995) e por moldar a arena política nacional, a partir das arenas internacionais (MEYER et al, 1997).

Como discutido na seção 2 do capítulo 3, pode-se aferir que a transferência dos modelos para FAO e ao PMA se deu principalmente por meio de 3 eixos. Primeiro, pela elaboração de estudos que atestavam a eficiência dos modelos, pela realização de eventos internacionais em que os instrumentos brasileiros eram apresentados e por meio de recomendações e diretrizes emanadas de foros como o CSA. Segundo, pela incorporação pelas Organizações internacionais de ex-funcionários do Governo brasileiro implicados diretamente na formulação e/ou implementação das políticas. Terceiro, pela execução de projetos pilotos em diversos países da América Latina, da África e da Ásia.

Conforme Evans (2009), o papel de Organizações Internacionais como agentes de transferência de políticas se torna ainda mais evidente em contextos como o do Haiti, de tensões sociais e altas dependências da cooperação internacional. Em se tratando de compras locais, a importância da FAO e do PMA como vetores, ainda que indiretos, de transmissão do modelo Brasileiro, fica clara.

Como demonstrado no capítulo 3, todos os funcionários do MARNDR e do MENFP ouvidos na pesquisa confirmaram ter tido contato com a experiência brasileira, seja por meio de visitas de estudos ao Brasil, seja pelo intercâmbio com homólogos brasileiros, facilitado pela FAO e pelo PMA.

A referida mudança nas duas organizações internacionais onusianas não pode ser analisada em separado do processo mais amplo, liderado pelo Presidente Lula, de internacionalização das políticas sociais e de SAN Brasileiras que envolveu também: articulação de projetos bilaterais de Cooperação Sul-Sul (SILIPRANDI, 2013), e incidência na formação da agenda de mecanismos de integração regional como o MERCOSUL, UNASUL e a CELAC, no caso do Haiti, (MARTINS; SILVA, 2011)

A narrativa oficial do Governo brasileiro (RONDO; LOPES 2016) indica que a dimensão internacional e de solidariedade internacional sempre foi parte integrante da “Estratégia Fome Zero”, o que foi confirmado pela maioria dos funcionários e ex-funcionários do Governo brasileiro entrevistados.

Contudo, alguns relatos⁹² sinalizam que o reconhecimento internacional das políticas públicas para erradicação da fome e da pobreza, implementadas pelos Governos Lula e Dilma, foi um importante vetor de validação dos referidos modelos também na arena doméstica brasileira. Teria sido, portanto, um elemento de convencimento da opinião pública, ou nos termos propostos por Evans (2009), para promover um determinado tema na agenda política, mobilizando assim aliados e neutralizando inimigos.

Historicamente a elite brasileira tem uma postura subalterna em relação às metrópoles, sejam elas coloniais ou pós-coloniais. Então o reconhecimento internacional de políticas como o PAA e o PNAE de alguma maneira também contribuía para validação dessas políticas em âmbito nacional⁹³. (Informação verbal)

Dessa forma, os pilotos de compras locais no Haiti não apenas contribuem para a validação internacional do modelo, mas também como parte de um processo de consolidação dos sistemas de crenças de C1 na arena doméstica brasileira, o

⁹² Entrevistas com funcionários do MRE; entrevistas com ex-funcionários do MDA e do FNDE.

⁹³ Entrevista com funcionário do MRE.

que reforça a tese do imbricamento de processos domésticos e internacionais discutida no referencial teórico deste trabalho.

3. O PAPEL DAS COALIZÕES DE MOVIMENTOS SOCIAIS

Na seção anterior, foi demonstrado como os processos intergovernamentais de transferência dos modelos de compras locais para o Haiti se beneficiaram dos processos de transferência pelo Brasil de instrumentos de luta contra a fome e a pobreza, para organismos internacionais como a FAO e o PMA.

Nessa seção, será visto como a incidência do Governo brasileiro e da sociedade civil brasileira na conformação da agenda de mecanismos de integração regional, como a CELAC, contribuíram para construção de um ambiente político favorável à disseminação e adaptação dos modelos brasileiros no contexto haitiano.

São escassas as referências na literatura sobre a influência do processo integração regional por meio da CELAC na conformação de agendas nacionais. Contudo, a literatura sobre processo de regionalização latino-americana (DABÈNE, 2009) e sobre o papel do MERCOSUL na disseminação, em âmbito regional das políticas de compras locais (MARTINS E SILVA, 2011, GRISA E PORTO, 2015), fornecem importantes explicações teóricas para achados empíricos sobre o papel da CELAC na construção de um ambiente político favorável aos modelos brasileiros no Haiti.

Como demonstrado no capítulo 1, a integração regional no âmbito da CELAC foi uma das prioridades da política externa brasileira durante os Governos Lula. Nesse contexto, como parte da dimensão internacional da Estratégia do Fome Zero, houve um esforço deliberado do Governo brasileiro em posicionar a luta contra a fome e a pobreza, no centro da agenda da CELAC, principalmente por meio da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, da promoção de uma reunião ministerial sobre agricultura familiar no âmbito da CELAC e da adoção do PLANSAN CELAC.

A incidência do governo brasileiro na agenda da CELAC se mostrou relevante para o caso dos modelos de compras locais no Haiti por duas razões. Primeiro, porque a validação dos modelos de compras locais brasileiros no âmbito

da CELAC contribuiu para o processo de convencimento de atores chaves do Governo e da sociedade civil haitiana e na construção de um ambiente político favorável aos modelos brasileiros no país. Segundo, porque na esteira do processo de integração regional no âmbito da CELAC se intensificaram os intercâmbios entre Brasil e Haiti sobre instrumentos de luta contra a fome a pobreza.

Funcionários do MARNDR e do BMDPP, inclusive os próprios ex-Ministros das duas Pastas, confirmaram que no marco das duas reuniões de Ministros da CELAC sobre Agricultura Familiar, mantiveram reuniões bilaterais com seus homólogos brasileiros sobre políticas de compras da agricultura familiar. Informaram ainda que, na agenda de cooperação facilitada pela CELAC, puderam conhecer *in loco* políticas brasileiras para fortalecimento da agricultura familiar, dentre elas o PAA e o PNAE.

Além disso, funcionários da FAO e do PMA foram bastante categóricos em afirmar que a inclusão do tema das compras públicas nas declarações ministeriais emanadas das duas reuniões e no "PLANSAN CELAC 2025" contribuiu significativamente para sensibilizar os atores políticos haitianos sobre a importância do tema das compras locais e “gerar ambiente propício para formulação em âmbito nacional de um instrumento dessa natureza”⁹⁴. (Informação verbal)

Como mostrado no capítulo 3, essa confluência entre os interesses do Governo brasileiro (C1) e do Governo haitiano (C3), facilitada pelo processo de integração regional no âmbito da CELAC, foi decisiva para viabilizar o processo de transferência dos modelos brasileiros por meio da Cooperação Sul-Sul.

A exemplo do relatado por Grisa e Porto (2015) e Martins e Silva (2011) sobre a incidência de redes de organizações de agricultores familiares no âmbito do MERCOSUL, na esteira do processo de integração regional no âmbito da CELAC, nota-se a conformação de importantes redes regionais de organizações da sociedade civil, como a Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos e a Coordenação Latino Americana de Organizações do Campo (CLOC).

Em benefício do tempo, não será tratado aqui a respeito da atuação dessas redes na agenda da CELAC, mas apenas como a participação de organizações da sociedade civil do Brasil e do Haiti incidiram sobre processo de disseminação e

⁹⁴ Entrevista com funcionário do escritório local da FAO.

adaptação em âmbito nacional dos modelos brasileiros, no âmbito do PAA e do PNAE.

De acordo com seus dirigentes⁹⁵, o tema das compras da agricultura familiar está na pauta dos três principais movimentos sociais ligados à questão agrária no Haiti: Tete Kole⁹⁶, Movimento Camponês de Papaye⁹⁷ (MPP no acrônimo em francês) e Movimento Campesino Nacional do Congresso de Papaye⁹⁸ (MPNKP, no acrônimo em inglês).

Os três movimentos são parte da Via Campesina e da CLOC. Conforme visto na seção 5 do capítulo 1 e na seção 1 do capítulo 3, a Via Campesina foi um ator chave na formulação e na implementação do PAA e no PNAE, estando ativamente engajado na disseminação internacional do modelo no âmbito regional, como demonstra MARTINS e SILVA (2011), no caso do MERCOSUL.

Segundo representantes da Via Campesina no Haiti, a experiência brasileira de fortalecimento da agricultura através de programas de compras locais foi chave para posicionar o tema como uma das prioridades da Via Campesina Internacional e da CLOC. Inspirados pelos resultados positivos do PAA e do PNAE, na garantia de mercados para produção familiar e camponesa, movimentos sociais da região se organizaram para incidir nos espaços de tomada de decisão dos mecanismos de integração regionais, como a reunião de Ministros sobre Agricultura Familiar da CELAC, a fim de pressionar seus governos para adoção de programas similares.

Também, a partir do intercâmbio com organizações de produtores brasileiros, a Via Campesina brasileira desenvolveu sua própria estratégia de incidência na arena doméstica para impulsionar programas inspirados nos modelos brasileiros.

Segundo representantes do Governo brasileiro,⁹⁹ a articulação da sociedade civil, em âmbito regional, foi chave para que o Brasil lograsse posicionar o tema das compras públicas na agenda dos mecanismos de integração regional.

O papel dos movimentos sociais na cooperação com Haiti é muito importante, seja da sociedade civil brasileira, seja da sociedade civil haitiana. Atuação da Brigada da Via (Campesina Internacional) após o terremoto de 2010 foi heroica e aproximou muito os movimentos dos dois países. Essa aproximação é chave porque se não fosse pela atuação

⁹⁵ Entrevistas com dirigentes do Tete Kole, do MPP e MPNKP.

⁹⁶ Solidariedade, em creole

⁹⁷ Tradução do autor

⁹⁸ Tradução do autor

⁹⁹ Entrevista com funcionário do MRE.

marcante da sociedade civil nesse tema, seria muito difícil sensibilizar os Governos, porque mexe com os interesses do grande capital, como a indústria de alimentos. (Informação verbal)

Desde o terremoto de 2010, a Via Campesina Internacional mantém uma brigada de apoio aos movimentos no Haiti, a Brigada Dessalines. Segundo membros da brigada¹⁰⁰, apesar da composição diversificada, o grupo tem sido liderado por nacionais brasileiros desde o início, e a maior parte do apoio técnico e financeiro vem da Via Campesina Brasil.

Os membros da brigada explicaram que os principais temas do diálogo com os movimentos haitianos são relativos à produção agroecológica, a políticas públicas para agricultura familiar, gênero e juventude.

Relataram que a cooperação entre os movimentos do Brasil e do Haiti em temas de compras locais, antecede a chegada da Brigada ao Haiti, quando em 2007 e 2008 cooperativas brasileiras com experiência em comercialização com PAA e PNAE receberam técnicos haitianos em um programa de intercâmbio.

Os membros da Brigada disseram que os resultados positivos das políticas sociais brasileiras despertam muito interesse nos movimentos sociais haitianos, mas aclararam que, nos programas de formação, não são apresentados detalhes dos instrumentos brasileiros, mas sim o conceito por trás da política e a importância de iniciativas dessa natureza para desenvolvimento rural.

Dessa forma, a integração regional latino-americana e caribenha foi, ao mesmo tempo, arena de internacionalização das demandas de movimentos sociais haitianos e vetor de importação de modelos brasileiros validados no âmbito da CELAC. Se por um lado os movimentos sociais do Brasil e do Haiti se beneficiaram dos espaços de intercâmbio criados pelos processos de regionalização intergovernamental, por outro foram responsáveis eles mesmos por um processo de regionalização paralelo, na medida em que internacionalizaram demandas locais e importaram soluções validadas regionalmente.

Ainda que a articulação dos movimentos sociais dos dois países, abrigada por um processo mais amplo de articulação internacional da Via Campesina e da CLOC em torno do tema das compras locais, não seja suficiente para confirmar um

¹⁰⁰ Entrevistas com representantes da Brigada Dessalines.

processo de “regionalização pela base” (PASQUIER; WEISBEIN, 2004) no âmbito da CELAC, certamente confirma a tese de Evans (2009) de que redes que atores que buscam promover discursos dominantes sobre políticas públicas atuam como fontes transnacionais de transferência de políticas.

Os achados empíricos da pesquisa também corroboram os pressupostos teóricos quanto ao papel das coalizões de movimentos sociais como agentes de transferência de políticas (DELLA PORTA; KRIESI, 1999; BONNAL et AL, 2010), em função da atuação de parlamentares ligados à via no processo de formulação de uma política nacional de compras locais.

Como recorda Dabène (2009), o surgimento de mecanismos visando a inclusão de parlamentares, organizações da sociedade civil e autoridades locais nos processos de tomada de decisão em âmbito regional, apresenta certos limites quanto ao potencial democratizante dessas arenas, mas, sem dúvidas, favorece o prolongamento em âmbito regional de coalizões de interesses.

Pelo menos um quarto dos membros da Comissão de Agricultura do Parlamento haitiano tem sua base política em movimentos ligados à Via Campesina¹⁰¹. Graças à articulação da Via Campesina em âmbito regional, os parlamentares haitianos mantêm canais de colaboração e diálogo com parlamentares brasileiros em matéria de soberania alimentar e nutricional.

Fruto desse diálogo, os quatro Deputados ouvidos na pesquisa demonstraram conhecimento razoável sobre a legislação brasileira de segurança e soberania alimentar e nutricional, bem como sobre algumas políticas e programas destinados à agricultura familiar.

Em benefício do tempo, não será abordado aqui o papel dos parlamentares em regimes semipresidencialistas, como é caso do Haiti. Mas em um contexto de alta instabilidade política, no âmbito do poder executivo (vide seção 1 desse mesmo capítulo), o parlamento cumpre um importante papel de perenizar alguns temas no debate político haitiano, dentre eles a institucionalização de programas de compras locais.

¹⁰¹ Entrevista com Deputado haitiano, membro da Comissão de Agricultura.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As profundas mudanças no perfil da cooperação internacional brasileira nos últimos 15 anos acontecem em um contexto de alterações na geopolítica global. Essas mudanças estão relacionadas com a emergência de novos atores e de novos posicionamentos políticos e econômicos de alguns países, especialmente aqueles que compõem o chamado “Sul global”.

Os esforços desses países em democratizar foros multilaterais e seus mecanismos de tomada de decisão - com vistas a ampliar a participação de países em desenvolvimento na produção de normas internacionais – tiveram a Cooperação Sul-Sul e a luta contra a fome e a pobreza como uma de suas principais bandeiras.

Desde 2003 a segurança alimentar foi associada à agricultura familiar nas prioridades da Cooperação Sul-Sul do Brasil, na América Latina e no Caribe. Mas as políticas brasileiras de segurança alimentar vão tomar uma dimensão especial na região e no mundo, a partir do segundo mandato do Presidente Lula.

A dimensão internacional foi parte integrante da Estratégia Fome Zero desde seu início, seja no que diz respeito à sua disseminação por meio da Cooperação Sul-Sul, seja por meio da disputa de narrativas no seio de instituições multilaterais como a FAO e o PMA, ou ainda pelo relançamento de uma agenda de integração regional pautada pela luta contra a fome e pobreza.

Ao longo dos anos, o PAA e o PNAE confirmaram uma equação exitosa de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção da segurança alimentar e nutricional dos estudantes, através da articulação entre oferta e demanda de alimentos e, por essa razão, o Governo brasileiro se dedicou à promoção desses modelos em nível internacional.

Na esteira desse processo, o Brasil se engajou em uma agenda de disseminação dos modelos do PAA e do PNAE, por meio da Cooperação Sul-Sul, entre outros países, com o Haiti. A convergência (ainda que parcial) no sistema de crenças das elites políticas brasileiras e haitianas (C1 e C3) foi chave para viabilizar a formulação e a implementação do projeto “*Lèt Agogo*”, e do “Projeto de Nippes”.

Os projetos podem ser entendidos primeiramente como o fruto de diversos processos intergovernamentais de transferência de políticas mediados por organizações internacionais.

Contudo, a FAO e o PMA destacam-se, de modo geral, pela sua atuação em matéria de circulação de “normas internacionais” que configuram, entre outros efeitos, um contexto internacional e nacional favorável para a disseminação nos países como Haiti, dos instrumentos brasileiros.

Nos últimos 15 anos, FAO e o PMA se engajaram na elaboração e difusão global de uma série de estudos, documentos técnicos, recomendações políticas que têm como referência os instrumentos brasileiros do PAA e do PNAE como “boas práticas” na luta contra a fome a pobreza. Com propósito similar, promoveram uma série de visitas técnicas, seminários e eventos de alto nível, com a participação de gestores públicos e tomadores de decisão de vários países, entre eles o Haiti. Essa intensa atuação da FAO e do PMA na disseminação internacional dos instrumentos brasileiros foi determinante para a validação internacional dos modelos e para construção de um contexto internacional favorável à sua replicação.

A transferência dos modelos de compras públicas do Brasil para a FAO e PMA se deu principalmente por meio de dois mecanismos concretos. Primeiro, passou pela elaboração de estudos que atestavam a eficiência dos modelos, pela realização de eventos internacionais onde os instrumentos brasileiros eram apresentados e por meio de recomendações e diretrizes emanadas de foros como o CSA. Segundo, foi essencial a incorporação pelas Organizações internacionais FAO e PMA de ex-funcionários do Governo brasileiro implicados diretamente na formulação e/ou implementação das políticas.

A mudança na cultura institucional nos organismos internacionais foi determinante para que atuassem, ainda que parcialmente, como mediadores dos modelos brasileiros de políticas de SAN e por moldar a arena política nacional, a partir das arenas internacionais (MEYER et al, 1997). Conforme Evans (2009), o papel de Organizações Internacionais como agentes de transferência de políticas se torna ainda mais evidente em contextos como o do Haiti, de tensões sociais e de alta dependência da cooperação internacional.

A referida mudança nas duas agências onusianas não pode ser analisada em separado do processo mais amplo, liderado pelo Presidente Lula, de internacionalização das políticas sociais e de SAN Brasileiras, que envolveu também a incidência na formação da agenda de mecanismos de integração regional como a CELAC.

Nesse contexto, como parte da dimensão internacional da Estratégia do Fome Zero, houve um esforço deliberado do Governo brasileiro em posicionar a luta contra a fome e a pobreza no centro da agenda da CELAC, principalmente por meio da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, da promoção de uma reunião ministerial sobre agricultura familiar, no âmbito da CELAC, e da adoção do PLAN SAN CELAC. A inclusão de um plano de desenvolvimento rural no acordo de paz na Colômbia e assinatura de um acordo entre o Governo colombiano e FAO (FAO, 2016) para priorização do desenvolvimento rural como uma ferramenta de manutenção da paz, parecem corroborar essa vontade.

Dessa forma, a integração regional latino-americana e caribenha foi, ao mesmo tempo, arena de internacionalização das demandas de movimentos sociais haitianos e vetor de importação de modelos brasileiros validados no âmbito da CELAC. Se por um lado os movimentos sociais do Brasil e do Haiti se beneficiaram dos espaços de intercâmbio criados pelos processos de regionalização intergovernamental, por outro foram responsáveis eles mesmos por um processo de regionalização paralela pela base, na medida em que internacionalizaram demandas locais e importaram soluções validadas regionalmente.

Os processos de transferência de políticas não acontecem no vácuo e, portanto, a disseminação pelo Brasil dos modelos de compras da agricultura familiar no Haiti não pode ser considerada separadamente do processo de formulação (Howlet et al 2013) de uma política nacional de compras locais.

A análise dos processos de adaptação em âmbito nacional dos modelos e da institucionalização das compras locais no Haiti evidenciaram a existência de coalizões de interesse no âmbito da FAO, do PMA e do Governo haitiano, que foram determinantes para que a transferência fosse incompleta, desinformada e inapropriada.

Ao confirmar a hipótese do imbricamento das modalidades de difusão de modelos brasileiros de políticas de compras públicas no Haiti, esta pesquisa não ensejou encerrar nenhum debate sobre dimensões analíticas dos processos de transferência de políticas públicas, nem muito menos sobre a efetividade desses processos para formular soluções em âmbito nacional. Pelo contrário, ao demonstrar as particularidades do modelo de cooperação brasileira, dita Sul-Sul ou horizontal, e o imbricamento de distintos processos nacionais, regionais e globais, espera-se que

os resultados aqui apresentados possam, em alguma medida, contribuir para a construção de perspectivas epistêmicas do “Sul” sobre os processos de transferência de políticas.

De forma similar os estudos também evidenciaram que a trajetória pessoal de alguns atores está diretamente ligada ao desempenho paralelo ou imbricado entre as três modalidades de disseminação dos programas de compras locais. Embora as “abordagens centradas em processo” (EVANS, 2009) dediquem especial atenção às relações entre atores no processo de transferência de políticas públicas, a cooperação entre Brasil e Haiti, em matéria de compras públicas evidencia o peso da trajetória desses “agentes de polinização” por meio dos mecanismos e espaços da Cooperação Sul-Sul.

A duração de tempo desta pesquisa não permitiu maior aprofundamento na análise comparativa das trajetórias. No entanto, ficou evidente o papel dos ex-funcionários do Governo brasileiro que estiveram envolvidos no desenho e na implementação do PAA e PNAE que, posteriormente, assumiram funções estratégicas em Organismos Internacionais, notadamente a FAO e o PMA, para a difusão do tema dentro dessas organizações. Logo, esses indivíduos agiram voluntária ou involuntariamente como agentes de “polinização” das compras públicas, contribuindo, inclusive, para formação de comunidades epistêmicas (EVANS, 2009), com forte influência em processos de tomada de decisão, dentro e fora dessas instituições.

De fato, o impacto desses agentes de polinização mostra a eficiência do arranjo adotado pelo Governo brasileiro com a opção de trabalhar em parceria com a FAO e o PMA, a fim de ampliar a capacidade de disseminação das compras públicas da agricultura familiar. Contudo, os dois casos estudados evidenciaram que, se tal arranjo estivesse associado a um maior engajamento das instituições brasileiras responsáveis pela implementação do PAA e do PNAE, inclusive das organizações da sociedade civil, a interpretação em âmbito nacional no país receptor teria sido mais eficiente e melhor sucedida.

Dito isso, é importante aclarar que algumas questões não foram devidamente tratadas em função da restrição do tempo e de recursos de uma pesquisa de mestrado, em um país estrangeiro distante. A pesquisa de campo coincidiu com o

fim da CGFOME, o que impediu que fossem realizadas as missões de trabalho ao Haiti, tal como inicialmente planejado.

O debate sobre a relação entre segurança alimentar, o desenvolvimento rural e a construção da paz têm alcançado cada vez mais relevância na arena internacional, como evidenciado pela participação inédita do Diretor Geral da FAO, em seção especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas, dedicada ao tema da alimentação e da agricultura em meio a conflitos (FAO, 2016).

Segundo a FAO (2010), as limitações fundamentais de tais estratégias seriam o foco estreito sobre a satisfação das necessidades alimentares imediatas; intervenções acionadas externamente que podem minar as prioridades e capacidades locais; e a permanência de ações emergenciais em resposta às crises agudas.

As principais razões para essas limitações, segundo o estudo, incluiriam o âmbito restrito de análise; falta de compromisso para apoiar as comunidades politicamente marginais; pouco engajamento dos atores locais; conflito de interesses; e a divisão entre os atores de cooperação para o desenvolvimento e cooperação humanitária (FAO, 2010)¹⁰².

Nesse contexto, tais crises se apresentam como um grande desafio aos mecanismos de cooperação para o desenvolvimento e de cooperação humanitária internacional.

Embora a cooperação brasileira no Haiti tenha justamente proposto superar essa dicotomia e, por meio de programas de compras locais, promover uma assistência alimentar mais sustentável, em benefício do tempo optou-se por não se aprofundar nessa avaliação.

É importante mencionar que a maioria dos atores escutados durante a pesquisa de campo no Haiti se referiram à instabilidade política e às tensões sociais no país como fruto de uma profunda crise socioeconômica, que tem suas raízes na fome e na pobreza que subjuga a maioria da população.

Nesse sentido foram categóricos em afirmar que, embora padeçam de escala, os pilotos contribuíram não apenas para um alívio pontual da fome dos estudantes, mas para pôr em marcha um ciclo virtuoso que contribuiu para a melhoria da renda

¹⁰² Tradução do autor

dos agricultores (muitas deles, familiares dos estudantes beneficiados) e para a coesão do tecido social de suas comunidades.

Para além do papel dos organismos internacionais na disseminação dos modelos, já discutido nos capítulos anteriores, uma análise dos resultados dos pilotos à luz das expectativas observadas nos depoentes quanto ao potencial inovador dos pilotos, enseja também uma reflexão sobre o papel de organizações internacionais como a FAO e o PMA, na garantia da segurança alimentar e nutricional e na promoção do desenvolvimento rural no país.

Os dois casos estudados evidenciaram uma desarticulação e sobreposição no trabalho das duas organizações internacionais no tema das compras públicas. Funcionários das duas organizações internacionais relataram que a disputa por recursos leva a um modelo de negócios que não contribui para soluções inovadoras e definitivas para a fome e para a pobreza, e que, em algumas vezes, inclusive, retroalimenta o sistema excludente e predatório.

Ambos os casos são emblemáticos para demonstrar que uma ação mais integrada e articulada entre as organizações internacionais, de forma a explorar as vantagens comparativas de cada uma delas e incidir de forma estratégica no nível dos tomadores de decisão, teria impacto substantivo nos indicadores que a atual cultura organizacional não logra alterar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUDET, Denis. **Government Procurement: A Synthesis Report**. OECD Journal on Budgeting – Vol. 2, No. 3, p. 150.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **Public Procurement as a tool for promoting more Sustainable Consumption and Production patterns**. Sustainable Development Innovation Briefs, Issue 5 (August 2008), p 1.

AYLLÓN PINO, Bruno. **Agentes transformadores da Cooperação para o Desenvolvimento: poderes emergentes e Cooperação Sul-Sul**. Relaciones internacionales (La Plata), v. 40, p. 99-119, 2011.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Programa Nacional De Alimentação Escolar**. Disponível em: < www.fnde.gov.br >. Acesso em 20 de julho de 2015.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Disponível em: < ftp://ftp.fnde.gov.br/web/formacao_pela_escola/modulo_pnae_conteudo.pdf >. Acesso em 15 dezembro De 2015.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Agropecuário De 2006**. Disponível em: <[Http://Biblioteca.Ibge.Gov.Br/Visualizacao/Periodicos/50/Agro_2006_Agricultura_Familiar.Pdf](http://Biblioteca.Ibge.Gov.Br/Visualizacao/Periodicos/50/Agro_2006_Agricultura_Familiar.Pdf)>. Acesso em 25 de maio. 2015.

_____. Resolução nº26 de 17 de junho 2013. **Dispõe sobre atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Disponível em < <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/urlpublicasaction.php>>. Acesso em 25 de maio de 2015.

_____. Lei Nº 8.913 de 12 de julho De 1994. **Dispõe sobre a municipalização da Merenda Escolar**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8913.htm>. Acesso em 25 de junho de 2015.

_____. LEI Nº 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa dinheiro direto na escola aos alunos da educação básica**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em 25 de junho de 2015.

_____. Lei nº10.696, de 2 de julho de 2003. **Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm >. Acesso em 25 de junho de 2015.

_____. Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome. **Relatórios internos.** Brasília, sem data. Acesso reservado.

_____. Presidência da República. Biblioteca. **Viagens.** Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-1>. Acessado em: 15 de dezembro de 2016.

BENKO, G. **Economia, Espaço e Globalização na aurora do Século XXI.** 3ª ed. São Paulo: Editor Hucitec, 1995.

BONNAL, P. ET AL. **La production des politiques et compromis institutionnels autour du développement durable.** Rapport Du Projet Propocid, Anr-06-Add-016, Paris, 2010.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Subsídios da CAISAN para a discussão sobre “Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional”** in XIII Plenária do CONSEA. Brasília, 02 de dezembro de 2013.

CARVALHO, D. G.; CASTRO, V. M. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE como política pública de desenvolvimento sustentável.** Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2009, p. 238.

CFS, 2011. **Final report of 36 session of the World Committee on Food Security.** Rome. World Committee on Food Security. Disponível em: Acessado em 17 de janeiro de 2017.

CFS, 2012b. **Final report of 39 session of the World Committee on Food Security.** Rome. World Committee on Food Security. Disponível em: Acessado em 17 de janeiro de 2017.

CFS 2014. **Final report of 41 session of the World Committee on Food Security.** Rome. World Committee on Food Security. Disponível em: Acessado em 17 de janeiro de 2017.

CFS, 2015. **Final report of 42 session of the World Committee on Food Security. Rome.** World Committee on Food Security. Disponível em: Acessado em 17 de janeiro de 2017.

CRAVINHO, J.T.G. **Visões do mundo, as Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo,** ICS, Lisboa, 2002.

CHARVERIAT, C. FOWLER, P. **Rice Dumping in Haiti and the Development box proposal**. Disponível em: <. Acessado em 12 de dezembro de 2016.

COMUNIDADE DOS ESTADOS LATINO AMERICANOS E CARIBENHOS.
Declaração de Caracas. Caracas, 2 e 3 de dezembro de 2011. Disponível em:

_____. **Declaración Ministerial de la CELAC sobre Agricultura Familiar**.

Brasília, 11 de novembro de 2014. Disponível em:

<http://www.familyfarmingcampaign.net/archivos/documentos/declaracion_reunion_ministerial_af_celac_con_marco_funcionamiento_y_plan_.pdf>. Acessado em 10 de dezembro de 2016.

_____. **Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025**. Disponível em: < <http://www.fao.org/3/a-i4493s.pdf>>. Acessado em 10 de dezembro de 2016.

CUNHA, B. L. **A projeção internacional da Estratégia Fome Zero**. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: Uma História Brasileira - Vol. 3. Brasília (DF), MDS, P. 80-89. 2010.

DABÈNE, O. **The Politics of Regional Integration in Latin America: theoretical and comparative explorations**, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

DELLA PORTA, D.; KRIESI, H. **Social Movement in a Globalizing World: an Introduction**. In Della Porta, D; Kriesi, H; Rucht, D. Social Movement In A Globalizing World. Macmillan Press Ltd, Londres, 1999.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. **Learning From Abroad: The Role Of Policy Transfer In Contemporary Policy-Making**. Governance - an International Journal of Policy Administration and Institutions, V.13, P. 5-24. 2000.

EVANS, M. **Policy Transfer in Critical Perspective**. Policy Studies, V. 30, P. 243-68. 2009.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo (SOF), 2010**. Disponível em : <http://www.fao.org/publications/>. Acessado em 10 de dezembro de 2016.

_____. **Appui à la filiere lait et amélioration de la Sécurité Alimentaire des ménage – Rapport Final**. Porto Príncipe, sem data. Acesso Reservado.

_____. **Appui à la filiere lait et amélioration de la Sécurité Alimentaire des ménage - Project Document** Sem Data. Porto Príncipe, sem data. Acesso Reservado.

_____. **O Estado De Insegurança Alimentar E Nutricional, 2015**. Disponível em: < <http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf> >. Acessado em 11 de março de 2016.

_____. **Countries in protected crisis: what are they and why do they deserve special attention?** Disponível em: < <http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e03.pdf> >. Acessado em 10 de dezembro de 2016.

_____. **O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo (SOF), 2010.** Disponível em: < <http://www.fao.org/publications/>>. Acessado em 10 de dezembro de 2016.

_____. **FAO's leader addresses UN Security Council on food and farming's role amid conflicts**

. Disponível em: < <http://www.fao.org/news/story/en/item/404703/icode/> >. Acessado em 5 de janeiro de 2017.

_____. **FAO to partner with Colombia in pursuit of peace and food security.**

Disponível em: < <http://www.fao.org/news/story/en/item/381791/icode/> >. Acessado em 5 de janeiro de 2017.

_____. **Évaluation de diverses réformes possibles des droits de douane sur les importations de produits agricoles en Haïti.** Porto Príncipe, Haïti. Sem data.

FERNANDES, A. B. **A ação diplomática brasileira no Programa Mundial de Alimentos (PMA).** 197f. Tese (Doutorado) - Instituto Rio Branco, LVIII Curso de Altos Estudos, Ministério Das Relações Exteriores, Brasília, Janeiro de 2013

FRENTE PARLAMENTARIO CONTRA EL HAMBRE. **Resultados.** Disponível em: <http://parlamentarioscontraelhambre.org/resultados/>. Acessado em 5 de janeiro de 2017.

GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina.** Tradução de Galeno de Freitas. 39ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 307p. Título original: Las venas abiertas de America Latina. (Coleção Estudos Latino-Americanos, v.12)

GIDDENS, A. **The consequences of modernity: self and society in the Late Modern Age.** London, Polity Press, 1990.

GEORGE, A. L.; BENNET, A. **Case Studies and Theory Development in The Social Sciences.** MIT Press, 2005 .

GEORGES, J. **Trade and the disappearance of haitian rice.** Ted Case Study number 725. 2004. Disponível em: < <http://www1.american.edu/TED/haitirice.htm> > . Acessado em 10 de dezembro de 2016.

GRISA, C.; PORTO, S. **Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural.** Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil / Organizadores Catia Grisa [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015

HAÏTI. **Programme National de Cantines Scolaires.** Document d'Identification de Projet. Porto-Príncipe, 1997.

_____. **Politique et Strategie Nationales d'Alimentation Scolaire (PSNAS)**. 2016. Disponível em: < <http://menfp.gouv.ht/doc-alimentation-scolaire.html>>. Acessado em 10 de setembro de 2016.

_____. **Document de Stratégie Nationale d'Achats de Produits Locaux en Haïti**. Porto-Principe, sem data. Acesso pessoal.

HOWLET, M.; PERL, A.; RAMESH, M. Formulação de Políticas: instrumentos e design. In: _____. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. 3ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, cap. 5, pp. 123-155.

INOUE, C. Y. A.; VAZ, A. C. **Brazil as 'Southern Donor': Beyond Hierarchy and National Interests in Development Cooperation?** Cambridge review of International Affairs, V. 25, N. 4, P. 507-534. 2013. Disponível Em <<Http://Dx.Doi.Org/10.1080/09557571.2012.734779>>. Acesso em: 11 Mar 2016.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **Haiti: Selected Issues**. IMF Staff Country Report, No. 01/04, Washington, Dc: Imf Publication Services, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO IPEA/ABC. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**. Brasília, IPEA/ABC, P. 78 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO . **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010**, Brasília: IPEA : ABC, 2013. 124 P.

INSTITUTO LULA. **Relatórios**. Disponível em: <http://www.institutolula.org/relatorios/institutolula2015.pdf>. Acessado em: 15 de dezembro de 2015.

KEOHANE, R. O. **International Institutions And State Power**. Boulder: Westview Press, 1989

LEITE, I. C.; SUYAMA, B.; WAISBICH, L.T. **Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização**. S. Paulo: Articulação Sul/Cebrap, Ids. Policy Brief, Julho 2013.

LEITE, I. C.; SUYAMA, B.; WAISBICH, L.T; POMEROY, M.; CONSTANTINE, J.; NAVAS-ALEMAN, L.; SHANKLAND, A.; YOUNIS, M. **Brazil'S Engagement In International Development Cooperation: The State Of The Debate**. Brighton (Uk): Institute of Development Studies/Articulação Sul/CEBRAP, 59, 2014. 103 P. (Rising Powers In International Development).

MALUF, R. S.; SANTARELLI, M.,; PRADO, V. (2014B). **A Cooperação Brasileira em Segurança Alimentar e Nutricional: Determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional**. R. Janeiro, CERESAN/UFRRJ, 43 P. (Texto

para discussão N. 3). Disponível em: <<http://ufrj.br/cpda/ceresan>>. Acessado em 10 de dezembro de 2015.

MARTINS, R.; SILVA, C. 2011. **Políticas sociais e Participação Social: a constituição de uma esfera pública regional no MERCOSUL**. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/pdfs/boletim_internacional/110228_boletim_internacional05_cap7.pdf>. Acessado em 10 de dezembro de 2016.

MASSARDIER G.; SABOURIN E. **Internationalization and dissemination of rural territorial development Public Policies: model hypotheses for Latin America**. Sustentabilidade Em Debate, V. 4, N.2, P.83-100. 2013. Disponível em : <<http://seer.bce.unb.br/index.php/sust/article/view/9489/7358>>. Acesso em: 11 de março de 2016.

MEYER, J. W. FRANCK, D.J., HIRONAKA, A., SCHOFER, E., TUMA, N.B., **The structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990**, International Organization, V. 51, N. 4, P. 623-651. 1997.

MILANI, C. R. S.; CARVALHO, T. C. O. **Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano in Estudos Internacionais**, v. 1, n.1, jan-jun 2013 p. 11-35.

MILHORANCE de CASTRO, C. **Le rôle du Sud dans la fabrique du développement: l'internationalisation des instruments des politiques publiques brésiliennes pour le secteur rural le cas du Mozambique et des arènes multilatérales**. Université Paris Saclay et Université de Brasília. Sceaux, le 29 Juin 2016

NEWMARK, A. J. **An integrated approach to policy transfer and diffusion in** Review of Policy Research, v.19, n.2, Wiley-Blackwell, 2002.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Government at Glance 2011**, 2011, OECD Publishing, P. 148

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução do Conselho de Segurança 2243**, 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2015/sc12078.doc.htm>>. Acessado em 11 de março de 2016.

_____. **Resolução Da Assembleia Geral A/Res/60/1**. 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/ods/a-res-60-1-e.pdf>>. Acessado em 11 de março de 2016.

OURIQUES, L. A. X. **Avaliação das dificuldades de inserção dos alimentos provindos da agricultura familiar na alimentação escolar, nos municípios dos Territórios da Cidadania e Rurais do Rio Grande do Sul**. 2014. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/109007>>. Acesso em 01 jul. 2015.

PASQUIER, R; WEISBEIN, J. **l'Europe au microscope du local. Manifeste pour une Sociologie Politique de l'Intégration Communautaire**. Politique Européenne, N. 12, P. 5-21. 2004.

PRZEWORSKI, A. AND TEUNE, H. **The logic of comparative social inquiry**, 1970.

RISSE-KAPPEN, T. **Bringing Transnational Relations Back** in. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions, Cambridge University Press, 1995.

ROSENAU, J.N. **Along the domestic-foreign frontier. Exploring governance in a turbulent world**, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 1997

RONDÓ, M; LOPES, M. **Política Externa e Democracia : a construção de novos paradigmas em Segurança Alimentar e Nutricional**. São Paulo : Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, dezembro de 2016.

SABATIER, P. A. & JENKINS-SMITH, H. C., (ed.). **Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach**. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press. 1993.

SABOURIN, E. **Difusão das Políticas de Desenvolvimento Territorial na América Latina: entre circulação de normas e Policy Transfer** In Seminário Sobre Políticas De Desenvolvimento Territorial, Brasília, 23/05/2012, Universidade De Brasília, Neagri, Propaga, Mda, Cnpq.,2012.

SABOURIN, E. SAMPER, M. MASSARDIER, G. **Políticas Públicas para as Agriculturas Familiares: existe um modelo Latino-Americano?** In IV Coloquio Agricultura Familiar E Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, Brasil, Ufrgs, 12-14 Nov 2014, 15 P.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 18, n.4, p.927-936, 2013.

SILIPRANDI E. **Los Programas de Compras Públicas de Brasil: escuelas y circuitos cortos** In Seminario Agricultura Familiar Y Circuitos Cortos. CEPAL, FAO, OMS, CIRAD, RED PP-AL, Santiago de Chile, 2013.

SCHUTTER, O. **The Power of Procurement: Public Purchasing in the service of realizing the Right to Food**, Briefing Note 8, By The Special Rapporteur On The Right To Food, 2014.

SMITH, J. W. **The World's Wasted Wealth 2**. Institute for Economic Democracy, 1994, pp. 63, 64.

STRAUSS, ANSELM ET CORBIN, JULIET. **Pesquisa Qualitative: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. Trad. Luciane De Oliveira Da Rocha, 2ª Edição, Porto Alegre, Artmed E Bookman, 2008. Caps. 4, 8-11.

TILLY, CHARLES. **Big structures, large processes, huge comparisons**. New York: Russel Sage Foundation. 1984

TURPIN, M. E. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 16, n. 2, p. 20-42, 2009.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde Soc. São Paulo*, v.19, n.4, p.933-945, 2010.

VITEZ, K. **American Food Aid: disruption and development in Haiti** (2015). UVM Honors College Senior Theses. Paper 74.

WORLD FOOD PROGRAM. **Home-grown School Feeding: a framework to link school feeding with local agricultural production**. Rome, sem data, p. 9

_____. **Home-grown school meals pilot project for the Municipality of Petite Rivière de Nippes**. Project Document. Haiti, sem data.

_____. **WFP Strategic Plan (2014–2017)**. Disponível em: < <https://www.wfp.org/about/strategic-plan> >. Acessado em 01/12/2016.

_____. **Centre of Excellence against Hunger: Annual Report**. Disponível em: <http://www1.wfp.org/centre-of-excellence-against-hunger>. Acessado em 01/12/1016.

_____. **WFP: Governance and leadership**. Disponível em : <http://www1.wfp.org/governance-and-leadership>. Acessado em 01/12/2016.

_____. **Contributions to WFP by year (2013-2017)**. Disponível em: <https://www.wfp.org/funding/year>. Acessado em 14-01/2017.

ANEXO I- GUIA DE ENTREVISTAS

Dimensões Analíticas	Perguntas Tópicos
<p>Entender e caracterizar o papel e os jogos dos diversos atores institucionais e individuais envolvidos;</p>	<p>Qual seu envolvimento com programas de compras locais no Haiti? Segundo você, porque esse instrumento foi proposto pelo Brasil ao Haiti? Como esses programas se estruturam? Com quais instituições ?</p>
<p>Caracterizar as interações e configurações de atores responsáveis pela adaptação ou reinterpretção das políticas públicas transferidas em cada um dos projetos.</p>	<p>Por onde passou a proposta? Por quais instituições e mediante que indivíduos?</p> <p>Os atores locais se apropriaram do projeto e incorporaram as lições aprendidas? De que forma esses atores incidiram na adaptação do projeto à realidade nacional? Quais as esferas de influência desses atores?</p>
<p>Caracterização das modalidades de adaptação das políticas propostas pela análise das condições, fatores e atores específicos ao país ou ao território.</p>	<p>De que forma os projetos influenciaram a construção de políticas públicas, ajustes institucionais ou marcos legais no Haiti? O projeto original sofreu alterações durante a execução para se adequar à realidade nacional? Quais os principais elementos das políticas públicas brasileiras contribuíram para o sucesso dos projetos no Haiti e quais aqueles que mais dificultaram a sua adaptação à realidade nacional?</p>

<p>Análise do papel da regionalização institucionalizada (intergovernamental) ou difusa e pela base (pela sociedade civil) na adaptação nacional das políticas transferidas;</p>	<p>Como esses programas se beneficiaram da cooperação internacional ou de espaços regionais de diálogo sobre o tema de compras locais?</p>
<p>Identificação dos mediadores políticos: atores chaves e multi-posicionados, e sua eventual estruturação em redes e coalizões de políticas públicas;</p>	<p>Quem foram os principais atores envolvidos? Qual o engajamento desses atores com outras experiências internacionais de cooperação e diálogo internacional sobre programas de compras da agricultura familiar?</p>
<p>A relação com outras experiências de programas de compras locais que não tenham inspiração em políticas brasileiras.</p>	<p>Tem conhecimento de outras experiências de compras da agricultura familiar no Haiti? Algumas dessas experiências são anteriores à experiência com a qual senhor (a) está mais diretamente envolvido? Existe alguma relação entre elas? Qual seria?</p>
<p>O papel e as diversas modalidades da cooperação do Brasil com esses países.</p>	<p>Existe alguma relação entre os programas de compras locais observados e as políticas brasileiras de promoção de compras da agricultura familiar? Como se dá essa relação? Quais as razões motivaram a cooperação com Brasil/Haiti? Quais os principais elementos das políticas públicas brasileiras inspiraram a concepção do projeto?</p>

<p>O papel das organizações internacionais, das organizações supranacionais continentais e setoriais (FAO, PMA, BID, Banco Mundial) que propõem ou apoiam experiências em cada um desses países.</p>	<p>Qual o papel ou a influência de organizações internacionais no projeto? Qual principal contribuição os organismos internacionais deram ao projeto? De que forma o projeto se insere nos objetivos estratégicos do organismo em nível nacional, regional e internacional?</p>
<p>O papel dos movimentos sociais nacionais e regionais.</p>	<p>Qual o papel ou a influência de movimentos sociais no projeto? De quais redes nacionais, regionais e internacionais esses movimentos participam? De que forma essas redes influenciaram no projeto?</p>
<p>Caracterizar as modalidades e fatores de apropriação, adaptação ou reinterpretação dos modelos políticas de compras públicas de alimentos;</p>	<p>Quais elementos centrais da política, da economia, da cultura, da geografia e da sociedade haitiana contribuíram para adaptação das políticas à realidade nacional?</p>
<p>Analisar os resultados dos programas de compras locais no Haiti quanto ao seu impacto em indicadores de desenvolvimento rural</p>	<p>Como você avalia os resultados do projeto quanto aos seus objetivos? Quais as contribuições do projeto para a segurança alimentar e desenvolvimento rural no país? Quais as contribuições do projeto para processo de paz?</p>

Quadro 3 - Guia de Entrevistas